

ÍCONOS | 65

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre-diciembre 2019



**Controles democráticos y cambio institucional
en América Latina**

**Public accountability and institutional change
in Latin America**

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (BOARD OF EDITORS)

Editoras en Jefe (Editors-in-Chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores Asociados (Associate Editors)

- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Liisa North. York University. Canadá

Editores del Dossier 65 (Editors of Dossier 65)

- Adrián Gurza Lavalle. Universidade de São Paulo/Centro de Estudos Metropolitanos
- Guillaume Fontaine. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

COMITÉ CIENTÍFICO (ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María José López

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Traducción al inglés: Eddy Tobar

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: Revista de Ciencias Sociales.—Quito: FLACSO Ecuador, 1997—

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

- 01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.**
Presentación del dossier 7-28
Public accountability and institutional change in Latin America
Introduction to dossier
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle
- 02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.**
El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018 29-49
Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018
César Augusto Camacho-Soliz
- 03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:**
el Sistema Nacional Anticorrupción en México 51-69
Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico
Alejandro Monsivais-Carrillo
- 04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:**
la gobernanza local en la encrucijada 71-91
The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia:
At the crossroads of local governance
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
- 05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:**
el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012 93-113
Transparency as a democratic control in citizen councils: The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012
José de Jesús Godínez-Terrones
- 06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas** 115-134
The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability
Victor Leonel Juan-Martínez

Temas/Topics

- 07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos** 137-154

From below: The work experience of youths in low-income homes

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

- 08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa** 155-178

Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan: New and old work classes at home

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

- 09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza** 179-197

Notions of personhood, the political and relationalities: Paradigms of the anthropology of nature

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

- 10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay** 199-220

Business elites and the process of democratization in Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Diálogo/Dialogue

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

Regulation Theory in Latin America. A dialog with Professor Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Reseñas/Reviews

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras

Analia Minteguiaga

El Estado. Pasado, presente, futuro

de Bob Jessop

Danilo Ricardo Rosero

Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

Rafael Mora-Ramírez



d
dossier

Controles democráticos y cambio institucional en América Latina

Presentación del dossier

Public accountability and institutional change in Latin America
Introduction to dossier



-  Dr. Guillaume Fontaine - Profesor investigador, FLACSO Ecuador. (gfontaine@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0355-5805>)
-  Dr. Adrián Gurza-Lavalle - Profesor investigador, Universidad de São Paulo y Centro de Estudios da la Metrópole (Brasil). (gurzalavalleadrian@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>)

Recibido: 18/06/2019 • Revisado: 15/07/2019
 Aceptado: 24/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

Tras revisar los principales enfoques de estudio de los controles democráticos en América Latina, se entabla un diálogo con los autores que contribuyeron a este dossier y se reflexiona sobre los temas pendientes en la agenda de investigación sobre los controles democráticos en la región. Se destaca la importancia de lecturas articuladas que conlleven a pensar en términos de regímenes de controles democráticos, más allá de las experiencias específicas de control político, social o administrativo. Se examina la interdependencia entre controles políticos, sociales y administrativos utilizando una tipología basada en la coerción y la participación en las interacciones entre el Estado y los actores no-estatales. Luego se revisan los principales retos que plantean los cambios institucionales ocurridos en la región desde las transiciones democráticas. Se observa que el escenario y los diversos mecanismos institucionales de controles democráticos son más diversos y complejos que lo que sugería la teoría de la democracia delegativa propuesta por Guillermo O'Donnell en la década de 1990. Por un lado, las funciones de control horizontal fueron fortalecidas en algunos países, incrementando la autonomía funcional de las agencias (políticas) de balanza, mientras que las agencias (administrativas) especializadas adquirirían mayor capacidad e incidencia. Por otro lado, la innovación democrática amplió el alcance de los controles sociales mediante la institucionalización de instancias de participación y representación no electoral. Por último, la difusión de políticas de transparencia ha generado sinergias con las oportunidades abiertas por otros cambios (redes sociales, entre otros).

Descriptores: accountability; América Latina; controles democráticos; control social; participación; transparencia.

Abstract

After reviewing the main approaches about public accountability studies in Latin America, we open a dialogue with the authors who contributed to this dossier and provide some thoughts about the pending topics in the research agenda of public accountability in the region. We highlight the importance of an encompassing reading that would allow us to think in terms of democratic accountability regimes, beyond specific experiences of social, political or administrative control. We analyze the interdependence between these types of control through a typology based on coercion and participation in the interplays between the State and non-State actors. We then review the main challenges raised by the institutional changes that have occurred in Latin America since the democratic transitions. We argue that the scenario of public accountability and its different institutional mechanisms are more diverse and complex than what Guillermo O'Donnell's theory of delegative democracy elaborated in the 1990s suggested. On the one hand, the functions of horizontal accountability were enforced in various countries, increasing the functional autonomy of (political) balance agencies, while the specialized (administrative) agencies acquired greater capacity. On the other hand, democratic innovation expanded the incidence of social controls through the institutionalization of participative and non-electoral representative agencies. Finally, the diffusion of transparency policies has produced synergies with the opportunities created by other changes (social networks, among others).

Keywords: Accountability; Latin America; public accountability; social control; participation; transparency.

1. Introducción: ¿por qué importan los controles democráticos?

La idea de que los gobernantes no sujetos a controles externos se vuelven más tarde o más temprano tiránicos, aún en el caso de los mejor intencionados, es una de las ideas cruciales que James Hamilton legó al pensamiento político moderno en los famosos *Artículos federalistas* (Hamilton et al. 1987, artículo X [1788]). El mismo raciocinio podría ser aplicado, sin mayores modificaciones, a todos aquellos que ocupan cargos de poder público con capacidad de tomar decisiones de observancia obligatoria. La intuición política básica que subyace esa idea es simple y radical a la vez: solo el poder es capaz de contener al poder. Así, el desafío en el contexto político de creación de la primera y más antigua Constitución del mundo, la de los Estados Unidos de Norteamérica, según diagnosticaron los federalistas, sería encontrar el antídoto al fantasma de la tiranía, así como los mecanismos que pudieran darle expresión institucional a esa intuición. La respuesta pasó a la historia con el nombre de *checks and balances* o, en la traducción que se volvió convencional en español, frenos y contrapesos. Una buena Constitución debería establecer los frenos y contrapesos institucionales que permitan combatir la ambición con la ambición, dotando de incentivos, atribuciones y recursos equilibrados a los actores responsables de ejercer tales controles. Nuevamente el mismo mecanismo de frenos y contrapesos sería aplicable al ejercicio de la función pública en su conjunto y no solo a los cargos de representación popular en los poderes ejecutivo y legislativo.

Curiosamente la idea de frenos y contrapesos permaneció en buena medida confinada al ámbito de la división constitucional de poderes, pero su espíritu atraviesa el debate contemporáneo sobre los controles democráticos (*public accountability*) en América Latina y el Caribe. Diversos factores globales y regionales han contribuido para otorgarles centralidad en diferentes agendas políticas y en la producción académica: el fin de la Guerra Fría y de sus afectos restrictivos sobre la crítica e innovación democráticas (Plotke 1997; Gurza Lavalle e Isunza Vera 2015); la tercera ola de expansión de la democracia y la consecuente preocupación con la diversidad y calidad de las democracias (O'Donnell 1994; Morlino 2009); la segunda generación de reformas del Estado para mejorar la calidad de los servicios públicos, impulsadas por las agencias multilaterales y atentas al papel de los usuarios como agentes de control (Joshi 2008; Coelho 2011); o el giro a la izquierda de los años 2000, la multiplicación de experiencias de devolución de poder a las localidades, las innovaciones democráticas centradas en la participación ciudadana, etc. (Grindle 1999; Avritzer 2002). El elenco de factores podría ser mayor, pero los cuatro conjuntos mencionados delimitan bien el escenario en el que los controles democráticos han adquirido centralidad política y académica.

Aunque la preocupación de fondo es común, existen diferencias cruciales con el momento fundacional de la democracia vivido por los federalistas. Hasta hoy, como

hace más de 200 años, se sigue indagando cómo reducir los riesgos del poder centralizado a disposición de los gobiernos y sus burocracias y cómo garantizar que ese poder sea utilizado en beneficio de la ciudadanía. Sin embargo, las respuestas contemporáneas ya no descansan únicamente en la división de poderes y en el control de las minorías por las mayorías, aunque ciertamente los suponen, sino en la multiplicación de agencias estatales (políticas y administrativas) y actores sociales de control que inciden sobre ámbitos específicos de actuación (como son los derechos humanos, la política internacional, el medio ambiente, entre otros) y operación del gobierno (producción de bienes y provisión de servicios). Son los controles democráticos administrativos y sociales de las políticas que remiten a la acción continua de los gobiernos. La multiplicación y diversidad de controles democráticos no electorales y su relación con las formas tradicionales de control aún aguarda diagnósticos de conjunto.

Un ejemplo influyente de estas innovaciones es la difusión a nivel internacional del presupuesto participativo tras su lanzamiento en Porto Alegre a medianos de la década de 1980 (Porto de Oliveira 2017). Siguió otros programas de transparencia y controles sociales: el Índice de Presupuesto Abierto (elaborado por la Alianza Internacional para el Presupuesto), el informe *Revenue Watch* (publicado por el Instituto para una Sociedad Abierta), la Alianza para el Gobierno Abierto, etc. Algunas innovaciones hacen hincapié en la gobernanza de recursos naturales debido a una preocupación creciente por la maldición de la abundancia y se diseñaron controles para atender las fallas de implementación en políticas de desarrollo así como los déficits democráticos causados por la falta de rendición de cuentas en el sector extractivo (Gaventa y McGee 2013). Tal es el caso de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) impulsada por el entonces primer ministro británico Tony Blair en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002, que interesa hoy a 48 países candidatos y recibe el apoyo financiero de unas 60 organizaciones en el mundo.

A pesar de la notable innovación ocurrida en diferentes países latinoamericanos después de las transiciones democráticas (Santos 2003; Goldfrank 2011) y de la extensa y rica producción académica regional sobre este tema, los diagnósticos integrados de las transformaciones ocurridas en la región son aún muy incipientes. Por ejemplo, asumiendo que la reciente multiplicación de grandes escándalos de corrupción echara una luz nueva en los cambios institucionales y los controles no electorales en América Latina, cabría preguntar: ¿son aquellos escándalos una señal de más corrupción? ¿O dan muestra de una mayor capacidad de control de los actores sociales sobre el Estado? ¿Reflejan el desarrollo de las capacidades de agencias de control? ¿Una mayor transparencia de la función pública?, ¿o una combinación de ambos? Y si tal es el caso, ¿qué combinación?

Como artículo inicial y presentación de este dossier, en “Controles democráticos y cambio institucional en América Latina”, se revisan los principales enfoques

que se han abocado al estudio de los controles democráticos en América Latina y se aborda la importancia de desarrollar lecturas articuladas para pensar en regímenes de controles democráticos, es decir, más allá de experiencias específicas de control político, social o administrativo. En la siguiente sección, se examina la interdependencia entre estas tres dimensiones de la rendición de cuentas, a partir de una tipología basada en la presencia/ausencia de coerción y de la participación directa/indirecta de actores no-estatales en los procesos de control. Más adelante, se revisan los principales retos planteados por el cambio institucional ocurrido en la región al respecto, a la luz de esta tipología. Luego se entabla un diálogo con los autores que contribuyeron a avanzar en las respuestas a las preguntas planteadas en esta introducción. Finalmente se proponen algunas reflexiones sobre los temas pendientes de la agenda de investigación sobre los controles democráticos en América Latina.

2. La interdependencia de los mecanismos de control

Los controles democráticos dependen de diversos factores exógenos a los agentes e instituciones, pero aquí interesa en particular resaltar la interdependencia de esos actores e instituciones para fines del efectivo ejercicio del control. Esta sección trata sobre las relaciones entre los tres tipos de controles democráticos: políticos, sociales y administrativos. Se propone una tipología simple basada en los criterios de participación y coerción en tanto recurso analítico para aprehenderlos como un fenómeno multi-dimensional.

Se asume la expresión “control democrático” como un término razonablemente equivalente a “*public accountability*”, que no recibió traducción literal en América Latina. Aunque *accountability* se traduce a menudo por “rendición de cuentas”, esta expresión no contempla el significado más amplio de “*public accountability*”, que remite también a responsabilidad y control. El concepto de control democrático describe un proceso mediante el cual A es a la vez responsable y tiene que rendir cuentas a B, en tanto A está comprometido a informar de sus acciones y decisiones, a justificarlas, y es sujeto a sanciones o penalidades (Schedler 1999). Sin embargo, diferente de Schedler, no asumimos que el concepto es radial ni que basta la presencia de alguno de los elementos (información/justificación, responsabilización y sanción) para la verificación del control democrático.

La investigación sobre este tema en la región se inició con el trabajo pionero de Guillermo O’Donnell sobre los persistentes déficits institucionales tras la transición democrática (O’Donnell 1994; 1996; 1999). Desde luego, tres tradiciones académicas se han interesado por este fenómeno multi-dimensional. Por un lado, la ciencia política analiza los controles democráticos en tanto mecanismos de poder que operan

al nivel infraestatal (*horizontal accountability*)¹ y entre el Estado y la sociedad, sea por medio de las elecciones (*vertical accountability*)² o de la organización de la sociedad civil (*social accountability*)³ (Schedler et al. 1999; Peruzzotti y Smulovitz 2006a; Mainwaring y Welna 2003). Por otro lado, la sociología política los analiza en tanto modalidades de participación de los actores no-estatales en el proceso político y “mecanismos de control democrático no electoral”, en donde el componente democrático remite en primera instancia a la dimensión societal (Isunza Vera y Olvera 2006b; Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010 y 2012; Hernández y Arciniegas 2011; Isunza Vera y Gurza Lavalle 2012). Una tercera línea de investigación consiste en el análisis de políticas públicas y de los sistemas y procedimientos administrativos (*administrative accountability*). En América Latina, esta última se enfoca particularmente en las políticas anticorrupción y de transparencia que se identificaron como determinantes de la gobernanza democrática (Taylor 2008; Power y Taylor 2011; Riddell 2013; Calland y Bentley 2013; Carlitz 2013; Porto de Oliveira 2017; Fontaine et al. 2019).

La creciente circulación de actores e ideas entre lo público y lo privado, que traen consigo la organización de la sociedad civil y la intromisión de las redes sociales en lo político, vuelve cada vez más indefinida la relación entre los derechos de los actores no-estatales y las obligaciones de los actores estatales. La mera noción de control social padece de un estiramiento conceptual y una polisemia que se deben a la diversidad de actores involucrados y a la complejidad de las instituciones formales e informales que regulan sus interacciones. La noción también remite a muchos aspectos de la acción pública, entre los cuales la institucionalización de nuevos instrumentos de políticas públicas (como el presupuesto participativo, los consejos gestores de políticas o las auditorías), la protección de los derechos fundamentales (como la libertad de prensa) y la emergencia de nuevos temas en el debate (como el estatuto legal de los lanzadores de alerta y la protección de datos personales), entre otros.

Con un afán heurístico, proponemos una tipología basada en la participación directa o indirecta de los actores no-estatales y el grado de coerción que ellos ejercen sobre los actores estatales (tabla 1). “Coerción” alude conceptualmente a la capacidad de producir decisiones de observancia obligatoria gracias a una combinación de mecanismos legítimos en el marco del respeto a los derechos fundamentales, pero no necesariamente ni apenas formales o legales. La coerción respalda y asegura la observancia obligatoria de las decisiones y por ello ha sido reconocida como un componente esencial de las relaciones de control democrático (Fox 2008). “No-estatales” remite intencionalmente a un universo de actores más amplio y con menor carga teórica presupuesta que aquel delimitado por la categoría más usual “sociedad civil”. Se trata

1 También denominada en la bibliografía especializada como legal o administrativa.

2 Referida también como electoral.

3 Para la que se utiliza también *societal accountability*, a veces como expresión intercambiable, a veces en alusión a la presencia de actores colectivos, diferente, en ese caso, de *social accountability*, que remitiría a la presencia de ciudadanía.

de individuos y actores colectivos vinculados con grupos sociales de diversos intereses que entran en juego como agentes de control. Cuando estos actores son incluidos en los procesos de decisión directamente con estatus institucional o indirectamente, mediante los mecanismos de la presión social y opinión pública, se desempeñan como agentes de control. Aunque el despliegue del control democrático vertical más allá de las elecciones se ha vuelto común –por lo menos desde que Peruzzotti y Smulovitz (2006a) revisaron la contribución de O’Donnell–, específicamente la relación entre participación y control recibió impulso en el campo de estudios de las innovaciones democráticas (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010) y de la segunda generación de reformas de Estado (Joshi 2008). Esta tipología ilumina la complementariedad entre los mecanismos de control democrático, una complementariedad compleja que no abarca de por sí la usual metáfora espacial (vertical versus horizontal) ni la contraposición de electoral y no-electoral (Mainwaring 2003, 20), pues estas últimas pasan por alto la combinación de las dimensiones políticas, administrativas y sociales.

Empleamos y adecuamos la metáfora espacial de O’Donnell en la cual “vertical” remite a la relación de principal-agente, donde el principal es la ciudadanía y el agente el gobierno, en contraposición con “horizontal”, que remite a la relación infraestatal entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esta metáfora se aplica también a los controles sociales (verticales) y administrativos (horizontales). Aunque la correspondencia entre “vertical” y la relación ciudadanía/sociedad y Estado, por un lado, y “horizontal” y la diferenciación funcional/división de poderes del Estado, por el otro, ofrezca un panorama intuitivo de las posibilidades del control democrático, la metáfora espacial no permite reconocer la diversidad de las formas de control social y, por ello, requiere adecuaciones. En cambio descartamos la distinción entre controles “intra” (sic) y “extra” estatales (Mainwaring 2003), pues consideramos que ésta fue superada con la distinción entre controles políticos (*horizontal/vertical accountability*) y sociales (*social accountability*).

En nuestra tipología, las dimensiones políticas, sociales y administrativas se articulan en un solo proceso de controles democráticos (*public accountability*). Ello da cuenta de la dinámica institucional de este proceso, en particular por medio de la transformación de los controles políticos y administrativos generados por la institucionalización de los controles sociales. Las categorías verticales/horizontales equivalen a coercitivas/no-coercitivas y las categorías participación directa/indirecta caracterizan el rol de los actores no-estatales en relación con los actores estatales. Los mecanismos verticales electorales son a la vez los más incluyentes y los más coercitivos: la obediencia a las decisiones derivadas de las elecciones es condición *sine qua non* de la democracia. Al opuesto, los mecanismos horizontales administrativos involucran a actores no-estatales de manera muy tangencial y son los menos coercitivos: contralorías y veedurías emiten recomendaciones y raramente cuentan con presencia permanente de actores no-estatales. Los mecanismos horizontales políticos son poco incluyentes, mas teóricamente son

coercitivos y su configuración obedece a la división de poderes en el marco de un orden constitucional. Por último, los mecanismos verticales no electorales son incluyentes pero no coercitivos: la movilización social, las campañas y el trabajo de apoyo (*advocacy*), por ejemplo, pueden expresar inconformidades de amplios sectores sociales, pero la capacidad de generar un control efectivo es contingente.

Tabla 1. Tipología de los controles democráticos

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no-estatales	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-	Horizontales políticos	Horizontales administrativos

Fuente: adaptación de Fontaine et al. 2016.

Los controles democráticos combinan de diversas maneras los principios liberales, republicanos y democráticos de la filosofía política anglosajona y europea del siglo XVIII, que amparan el control del poder político en la democracia moderna (O'Donnell 1999; Ríos Ramírez et al. 2014). Por su dimensión liberal, expresan la desconfianza de los individuos hacia el Estado y abogan por una separación estricta entre lo público y lo privado. Por su dimensión republicana, destacan la necesidad de un equilibrio institucional en la esfera pública para contrarrestar la concentración de poder por el ejecutivo, que caracterizaba las monarquías del Antiguo Régimen. Por su dimensión democrática, abogan por el ejercicio activo de la ciudadanía mediante la participación y el poder constitucional.

Por definición, estos mecanismos aluden tanto a la integridad moral como a la legalidad y a la legitimidad, a los derechos y obligaciones de la ciudadanía y del Estado. En esta relación, la ciudadanía es el principal y el Estado el agente. De ahí deriva su naturaleza dual: obligación del Estado de rendir cuentas a la sociedad (ciudadanía a título individual u organizados en asociaciones) y derecho de esta última a pedirle cuentas (Schedler 1999). Por un lado, es responsabilidad de los actores estatales garantizar la transparencia mediante la información y la justificación conforme a los principios de publicidad y rendición de cuentas. Ello incrementa la calidad del debate público basado en la razón y en las reglas heredadas del proyecto de la Ilustración de supervisar y limitar el poder. Por otro lado, el empoderamiento de los actores no-estatales consiste en dar a los individuos el poder y la capacidad de volver efectiva la responsabilidad de los actores políticos y administrativos. Ello atañe a los castigos y premios de los comportamientos de funcionarios públicos electos y no electos, los cuales pueden ser activados directamente (mediante elecciones) o indirectamente (por medio de agencias estatales).

3. La institucionalización de los controles verticales no electorales

El diagnóstico de la democracia delegativa fue formulado en respuesta a los déficits de controles políticos verticales y horizontales. Sin embargo, la definición de la democracia fue ampliada en función del carácter multidimensional de los controles democráticos, conforme estos se iban institucionalizando. Esta sección analiza los retos que plantea este proceso en América Latina. Se presentan algunos cambios relevantes ocurridos en la región luego de las transiciones democráticas, destacando la importancia de la innovación democrática para ampliar las capacidades ciudadanas y el alcance del control social en las políticas anticorrupción y de transparencia.

Con la transición democrática latinoamericana, durante la década de 1980 se crearon mecanismos básicos de control democrático electoral gracias a la organización de elecciones regulares y al amparo de los derechos fundamentales (control vertical electoral) (O'Donnell et al. 1986). No obstante, muchos países de la región evolucionaron hacia una “democracia delegativa”, un régimen en el cual quienquiera que gane una elección presidencial encarna la autoridad del Estado, con la única restricción planteada por las relaciones de poder y el límite constitucional a su período de gobierno (O'Donnell 1994, 59). Esta concepción del poder estatal violenta el principio de estricta separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (control horizontal político inscrito en el marco constitucional), que caracteriza a la democracia desde Montesquieu. Ello se explicaría por el hecho que estos países acogieron los principios democráticos heredados de la antigua Grecia, mas no los principios liberales y republicanos de la Ilustración (O'Donnell 1999, 38). En todo caso, los sistemas institucionales reformados en las etapas de transición y consolidación democrática acogieron el principio –democrático– según el cual el poder, expresión del *demos*, ejerce el derecho a decidir; pero desatendieron el principio –liberal– de protección de los derechos individuales fundamentales o derechos civiles, y el principio –republicano– de la sujeción de la ley al interés público.

Además, los mecanismos de control horizontal político y administrativo se afectaron por el patronazgo, la intrusión (*encroachment*) del ejecutivo en agencias independientes, la corrupción y la opacidad. Los déficits de control horizontal estimularon las demandas de los actores no-estatales por nuevos procedimientos de mayor control social sobre el Estado. Desde luego los países de América Latina y el Caribe experimentaron cambios institucionales profundos para compensar la debilidad de los frenos y contrapesos políticos, por un lado, con la creación de agencias estatales independientes del ejecutivo y del legislativo (como son los ministerios públicos, las oficinas de auditoría nacional y las autoridades electorales), y por otro lado con el involucramiento de organizaciones y redes sociales en el ejercicio del poder político (Ríos Ramírez et al. 2014; Escandón Vega y Velásquez Bernal 2015). Se esperaba, de esta manera, compensar la debilidad de los mecanismos de control horizontal mediante el desarrollo de nuevas agencias y/o

funciones de control horizontal y el impulso de mecanismos de control vertical no electoral (Hernández y Arciniegas 2011), gracias a los cuales los actores no-estatales ejercen presión sobre los estatales, los incitan a justificar e informar sobre sus decisiones, y hasta pueden denunciarlos o sancionarlos moralmente cuando actúan de manera errónea o ilegal (Peruzzotti y Smulovitz 2006b).

Así, los déficits de control político –horizontal y vertical– diagnosticados por O’Donnell podrían ser objeto de corrección mediante la incorporación de otras modalidades de control social –vertical no electoral–. Muchos casos de este tipo de control han sido estudiados en países donde la corrupción y la intromisión ilegítima (a veces ilegal) de agencias políticas denunciadas por movimientos sociales urbanos y protestas cívicas desembocaron en una crisis de gobernabilidad en los años 1990 y 2000. Estos mecanismos son el producto de una triple estrategia –judicial, mediática y social– de las organizaciones de la sociedad civil (Peruzzotti 2006). En el ámbito judicial, éstas activan las agencias de control con base en las demandas y solicitudes de la sociedad. En el ámbito mediático, hacen pública la acción de los servidores públicos y representantes electos con el fin de culpabilizar y eventualmente abrir procesos judiciales para sancionarlos. En el ámbito social, ellas se movilizan para sancionar las conductas ilegales mediante campañas de denuncia y boicoteo, aun cuando ello no conlleva a sanciones judiciales sino solo a costos de prestigio.

La efectividad de los controles sociales y administrativos en corregir los déficits de control político depende de dos tipos de agencias para prevenir y sancionar la extralimitación y la transgresión de los límites de autoridad formalmente definidos para servidores públicos y responsables políticos (O’Donnell 1999, 40). Las “agencias de equilibrio” (*balance agencies*) siguen encarnando la división entre los tres poderes clásicos –donde el judicial y el legislativo controlan y sancionan el ejecutivo–, pero sus deficiencias han llevado a la multiplicación de “agencias de monitoreo” (*dedicated agencies*) –como son las auditorías, las defensorías del pueblo, los consejos ciudadanos, etc.– que asumen una función de control democrático con diversos grados de coerción (O’Donnell 2003).

Estas últimas operan con modalidades distintas en los cuatro tipos de controles democráticos. Constituyen interfaces de una creciente complejidad, que actúan en la encrucijada de tres tipos de relaciones entre el Estado y la sociedad: los acuerdos explícitos sobre el control democrático entre dos sujetos, las posibles sanciones de los unos en contra de los otros y la articulación de diversas modalidades de control democrático (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010). Sin embargo, las agencias de monitoreo conforman una categoría heterogénea cuya articulación con los mecanismos de control horizontal varía en función del contexto institucional. Son hasta más ambiguas que las agencias de equilibrio, puesto que remiten simultáneamente a la semántica de la participación y de la responsabilidad.

Los controles verticales no electorales carecen de capacidad para imponer sanciones o conceder beneficios lo suficientemente significativos como para cambiar el

curso de las decisiones de los actores estatales o de la acción pública. No obstante, constituyen la mayor innovación sociopolítica desde las transiciones democráticas en América Latina. Fueron comúnmente pensados como mecanismos informales, iniciativas de actores sociales que desembocan de modo contingente en la activación de mecanismos de control político horizontal estables y plenamente institucionalizados (Peruzzotti y Smulovitz 2006a; Castiglione y Warren 2006). Sin duda, las acciones exitosas suelen articular la triple estrategia mencionada anteriormente, pero ésta no es una receta y sus efectos son contingentes en relación con la selectividad de las instituciones de control horizontal político y administrativo.

Esa debilidad inherente a los controles verticales no electorales tiende a ser compensada por su institucionalización, como lo ilustran los cinco artículos del presente dossier de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, que presentaremos más adelante. Las principales innovaciones democráticas en la región introdujeron cambios sustanciales al institucionalizar el papel de los actores sociales en ejercicio de diferentes funciones de control (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010, 19). El lenguaje político de los actores utilizó la gramática de la participación y, por ello, la innovación democrática fue implementada en la región como un proceso que conllevó a la adopción de instrumentos de regulación sobre participación, transparencia y control social en diversos países (Hevia 2006). Estas innovaciones adquirieron rasgos institucionales y multiplicaron los mecanismos —como son las consultas previas, los consejos gestores, los consejos comunales y comunas, las conferencias nacionales, los presupuestos participativos, las veedurías y auditorías sociales— mediante los cuales, con mayor o menor alcance, se monitorean y evalúan las políticas públicas y se negocian la agenda del gobierno y las prioridades del gasto en la acción pública (Mayka 2019; Chavez y Goldfrank 2004; Avritzer 2002; Freigedo Peláez 2017). También mantienen relaciones variables de cooperación y conflicto con el marco institucional mayor en el cual fueron insertas (Zaremborg y Muñoz 2013).

Las instituciones participativas introdujeron por lo menos tres cambios mayores en relación con el papel difuso e informal de los controles verticales no electorales. Primero, reconocieron un conjunto de actores como agentes legítimos del control de la función pública y asociaron esta legitimidad a ciertos atributos sustanciales: una amplia experiencia en el trabajo con determinados grupos sociales y sobre problemas específicos, una disposición de conocimiento específico especializado y una cercanía con grupos sistemáticamente marginalizados (social o culturalmente). Segundo, los dotaron de recursos institucionales estables para ejercer ese control en ámbitos específicos de políticas públicas, aumentando la capacidad de coerción sobre las autoridades controladas. Tercero, al otorgar un estatuto institucional a esos actores y a las funciones de control por ellos ejercidas, la expansión de las instituciones participativas cambió la relación entre los controles verticales no electorales y los horizontales políticos y administrativos, pues permitió activar los segundos para fortalecer las funciones de control social legalmente respaldadas (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2012).

En última instancia, en los contextos en los que la institucionalización registró mayor alcance, como en el caso de Brasil en comparación a otros países de la región e incluso del sur global (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018a), la influencia de las agencias de monitoreo en los controles verticales no electorales se amplió notablemente a los controles horizontales administrativos, fortaleciéndolos con la inclusión social y el empoderamiento de los actores no-estatales. Por otro lado, el ejercicio de las funciones de control con esas características corresponde, bien vistas las cosas, a funciones de representación realizadas por actores no-estatales (sociales) sin afiliación política partidaria. Cuando unos actores sociales adquieren el estatus de representantes, los nuevos mecanismos de control suscitan una cuestión en el centro del debate sobre la democracia: el control de los controladores o quién controla a aquellos actores que ejercen el control en nombre de la sociedad para corregir los déficits de control de los mecanismos verticales electorales y horizontales (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010, 35; Almeida 2011).

Junto con la incidencia de los mecanismos verticales no electorales en el control de políticas públicas, un segundo ámbito en el que quizás estos mecanismos han contribuido más al mejoramiento de los controles políticos es en el ámbito de la transparencia y la lucha anticorrupción. Tras el esfuerzo pionero de Transparencia Internacional desde 1994 de proveer una medida adecuada de la corrupción entre diferentes países, la identificación de la corrupción como uno de los principales obstáculos al desarrollo y a la democracia conllevó a dar una mayor importancia a la transparencia en la gobernanza. La transparencia es una condición necesaria pero insuficiente de un control democrático efectivo, aunque el mecanismo causal entre la transparencia, los controles democráticos y los resultados de la lucha anticorrupción es complejo y sigue siendo un tema controvertido (Hood y Heald 2006; Fox 2007; Ríos Cázares y Shirk 2007; Mabillard y Zumofen 2016). Sin embargo, las políticas de transparencia remiten a estilos de gobierno y situaciones muy diversas, que van desde la publicación voluntaria de información a la obligación impuesta por instrumentos del derecho internacional (Hauffer 2010). La difusión de las leyes de acceso a la información a escala mundial (Michener 2011) ha contribuido también al estiramiento conceptual de la transparencia, en particular cuando se trate de analizar el alcance de aquellas políticas (Bowles et al. 2013).

Sea lo que fuere, la eficacia de la lucha anticorrupción depende más de los controles horizontales políticos y administrativos que de los controles verticales no electorales. A lo mejor estos últimos pueden actuar como detonantes de procesos penales (por ejemplo mediante los lanzadores de alertas, la movilización colectiva y la difusión de información por los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales). Pero la condición *sine qua non* de su eficiencia es que funcionen los mecanismos de control horizontal, como lo ilustra de manera dramática la crisis de gobernabilidad de los años 2010 y siguientes en Venezuela (Fontaine y Medrano

Caviedes 2015; Fontaine et al. 2019). Donde el ejecutivo reprime la sociedad civil, es poco probable que ésta despliegue estrategias eficaces de control no electoral. Al inverso, la autonomía de las agencias de equilibrio puede poner en jaque los controles verticales electorales e instrumentalizar los controles no electorales, como lo ilustra el caso brasileño con la politización de la lucha anticorrupción en la operación “*lava jato*” (Dallagnol 2017; Taylor 2018).

Por último, la difusión de las políticas anticorrupción a nivel regional y más allá no hubiera sido posible sin el empoderamiento de los actores no-estatales por la multiplicación de programas internacionales financiados por organismos bilaterales y multilaterales. Siguiendo la teoría del búmeran (Keck y Sikkink 2000), las comunidades locales, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás organizaciones de la sociedad civil utilizan los foros internacionales como una caja de resonancia de sus demandas, para ejercer presión sobre las autoridades locales y conseguir reformar la regulación en sus países respectivos. Desde la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) lanzada por el entonces primer ministro del Reino Unido, Tony Blair en 2000 (Bowles et al. 2013) hasta la EITI lanzada en 2002 con el patrocinio del Banco Mundial (Hauffer 2010), aquellos programas han ofrecido nuevas oportunidades a la ciudadanía de abogar por instituciones y políticas más responsables y transparentes. No obstante, la paradoja de los mecanismos de control vertical no electoral, en tanto fueron conceptualizados para ofrecer soluciones sociales a problemas políticos, es que solo tienen la oportunidad de desplegarse donde existe simultáneamente una capacidad duradera de movilización de los actores no-estatales, un respeto notorio de los derechos fundamentales como son la libertad de prensa y de opinión (condición necesaria mas no suficiente de la eficacia de los controles verticales electorales) y donde se garantiza la autonomía de las agencias de control (de la cual depende la eficacia de los controles horizontales).

4. Los controles democráticos en acción: un diálogo con los autores

El objetivo del presente dossier es dar cuenta de la transformación de los sistemas y procesos de controles democráticos en las últimas tres décadas, enfatizando en los mecanismos no electorales y en el cambio institucional. Se aspira a contribuir a la discusión con una mayor articulación interdisciplinaria y analítica entre estudios longitudinales y comparaciones entre países, áreas de políticas públicas y niveles administrativos y modalidades de controles verticales no electorales. Por ello, los artículos seleccionados hacen hincapié en tres aspectos de especial relevancia y actualidad para muchos países de América Latina. En primer lugar, indagan la creación e innovación institucional mediante la aparición y desaparición de nuevos poderes, la variación en la autonomía burocrática y el rol de las ONG y redes de políticas en la acción públi-

ca. En segundo lugar, se interesan por los mecanismos de control democrático que incentivan la participación ciudadana y la innovación democrática en la gobernanza multinivel y la rendición de cuentas en áreas de políticas específicas, como son las políticas extractivas. En tercer lugar, dedican una atención especial a la transparencia y a la lucha anticorrupción mediante iniciativas nacionales de reforma del Estado.

Los primeros dos artículos del dossier confirman que el rol del poder ejecutivo –en particular aquel de la presidencia de la república– sigue determinante para el alcance y la efectividad de los controles democráticos verticales y horizontales. Muestran en específico que el diseño de las políticas públicas es el principal marcador de la voluntad del gobierno de rendir cuentas y que la autonomía de las agencias de equilibrio es, en gran parte, contingente a esta voluntad.

En “Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018”, César Augusto Camacho-Soliz identifica el mecanismo causal por el cual el nacionalismo extractivo produce un déficit de controles democráticos en Bolivia. El diseño de las políticas extractivas, en particular la política de gas durante la administración de Evo Morales, desconoció inicialmente las demandas sociales por una consulta previa e informada, lo cual conllevó a conflictos socioambientales entre el Gobierno y las comunidades locales (como en el caso del Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécuré –TIPNIS–). El autor muestra que el diseño centralista de la política de gas y el estilo coercitivo de implementación afectan la capacidad de control de los actores no-estatales. Primero, la falta de transparencia y de rendición de cuentas en el monto y el destino de las rentas mineras y del gas ponen en jaque la lucha anticorrupción. Segundo, la falta de autonomía de las agencias de monitoreo debilita el control horizontal político y administrativo. Tercero, el modo de gobernanza jerárquica del Gobierno contradice el discurso oficial pro participación ciudadana e impide la institucionalización de los mecanismos de control vertical no-electoral. Por último, estos déficits de control democrático anunciaron la decisión del presidente Morales de pasarse por alto la limitación constitucional de la reelección presidencial y presentarse por tercera vez al mandato supremo, lo cual debilita los mecanismos de control vertical electoral.

En “Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”, Alejandro Monsivais-Carrillo explica que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) constituye una innovación prometedora en materia de lucha anticorrupción, pero depende de la voluntad del ejecutivo. Este sistema fue diseñado por el Gobierno de Enrique Peña Nieto en 2015, con base en un acuerdo (el Pacto por México) entre los principales partidos del gobierno (PRI) y de la oposición (PAN y PRD), a los cuales se sumó luego el Partido Verde. Concluyó un proceso de reformas estructurales iniciado en la administración de Vicente Fox y dejado a medias por el Gobierno de Felipe Calderón, que incluía la apertura del sector energético al mercado y una política de transparencia intersectorial. El autor describe con

detalle cómo la pugna de poder entre el ejecutivo y el legislativo detuvo el proceso por cerca de tres años, antes de tener un desenlace positivo para la ciudadanía. Los logros del SNA aún quedan por ser evaluados a la luz de los retos planteados por una corrupción sistémica que afecta el Estado a todos los niveles. Sin embargo, el artículo muestra con claridad que la eficiencia de los controles políticos horizontales, de los controles verticales no electorales y de los controles horizontales administrativos sigue dependiendo de la política del gobierno y de su capacidad de reformar el aparato estatal. Además, explica que la probidad del jefe del ejecutivo tiene un efecto demostrativo clave para la legitimidad de la política anticorrupción y la confianza de los actores no-estatales en su efectividad. En este sentido, la implicación del presidente Peña Nieto en el escándalo de corrupción de la “casa blanca” y el conocimiento de graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el Ejército durante su administración tuvieron efectos contraproducentes sobre su política y contribuyeron sin lugar a duda al cambio ideológico que surgió con la elección del presidente Andrés Manuel López Obrador en 2018. En este contexto, la institucionalización de los controles democráticos sigue incierta y los avances en materia de lucha anticorrupción pueden detenerse o incluso revertirse a corto plazo si el discurso oficial del nuevo mandatario no se traduce en medidas concretas.

20

Los tres artículos siguientes arrojan luz nueva sobre el ejercicio de los controles políticos, sociales y administrativos a escala local. En este ámbito, las prácticas son contrastadas pero ilustran la teoría neoinstitucional según la cual las prácticas en materia de controles democráticos dependen de la resiliencia de las instituciones formales e informales.

En “Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada”, Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro muestran que la revocatoria del mandato para alcaldes es un mecanismo poco efectivo debido a su diseño institucional. En casos extremos como Perú, la revocatoria de mandato puede convertirse en un obstáculo para la gobernabilidad democrática, por constituir un factor de intimidación e inestabilidad institucional para los gobiernos locales. No obstante, tanto en Colombia como en Ecuador este tipo de control vertical electoral ha sido regulado para limitar formalmente el poder de la ciudadanía. En Colombia, la revocatoria de mandato del alcalde es sancionada por la Constitución Política de 1991 y la Ley 134 de 1994; en Ecuador, fue sancionada por la Constitución de 1998 pero no fue regulada sino hasta la reforma constitucional de 2008, con la consecutiva adopción del Código de la Democracia en 2009 y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en 2010. De esta manera, más que un derecho ciudadano, este mecanismo se volvió un instrumento de control vertical electoral. Sin embargo, a pesar de numerosas ocurrencias (80 en Colombia y 138 en Ecuador hasta 2011), son pocas las iniciativas que llegaron a votación (37 en Colombia y 17 en Ecuador). Es más, ninguna ha desembocado en la revocatoria de un mandato de alcalde en Colombia y

apenas seis iniciativas tuvieron un desenlace favorable para la ciudadanía en Ecuador. Estos resultados condujeron a una visible desafección por este tipo de controles debido al desasosiego y a la pérdida de confianza en su eficacia. La distinción asumida por el autor entre diseño institucional flexible y rígido hace eco a nuestra tipología de los controles democráticos basada en la capacidad de coerción y de participación de actores no-estatales. Cuando es más flexible, el mecanismo a la vez coercitivo y participativo pone en riesgo la viabilidad del gobierno local; cuando es más rígido, es a la vez poco coercitivo y poco participativo, lo cual le resta eficacia.

En “La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012”, José de Jesús Godínez -Terrones estudia el caso de León (Guanajuato, México) para mostrar que la transparencia en los consejos ciudadanos municipales depende de la voluntad del alcalde, pese a la extensa regulación mexicana en materia de transparencia, control social y participación ciudadana. El autor elabora un índice de prácticas de transparencia compuesto por cuatro elementos de igual valor, incluyendo el acceso público a los reglamentos, a las sesiones y a las actas, así como la presencia de observadores invitados a las sesiones de cada consejo. De esta manera, la revisión de 373 actas publicadas por 29 consejos (consultivos o directivos) en el período 2009-2012 permite concluir en la opacidad del gobierno municipal, puesto que el índice de prácticas de transparencia es muy bajo (0,382). Llama particularmente la atención el nivel muy bajo del índice de prácticas de transparencia del consejo de consulta y participación ciudadana en materia de seguridad pública, dada la articulación entre la corrupción y las actividades ilícitas como el narco-terrorismo. El municipio justifica esta práctica por la naturaleza sensible de los asuntos tratados. Ahora bien, cuando la confidencialidad se vuelve opacidad, se convierte también en un desincentivo para la ciudadanía y un factor de desconfianza hacia gobiernos situados por redes.

Por último, en “Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas”, Víctor Leonel Juan-Martínez explica que la complejidad de los controles democráticos introducida por la descentralización requiere una mayor articulación entre actores estatales y autoridades indígenas locales en la lucha anticorrupción. El autor propone una antropología de los controles democráticos locales que ilustra la importancia de integrar los mecanismos tradicionales de control al diseño institucional de los controles democráticos modernos. Caso contrario, la democratización y la descentralización persiguen objetivos contradictorios cuya consecución conlleva a la parálisis de las comunidades locales. En particular, la descentralización implementada en México desde la década de 1990 conllevó a la homogeneización de los mecanismos de control horizontales políticos y administrativos. Por otro lado, la excesiva burocratización de los trámites entorpece la capacidad de autogestión de las comunidades locales y produce efectos contraproducentes en materia de control vertical no electoral. Por ejemplo, la asignación de recursos rebasa la capacidad de gasto de estas comunidades por razones

estructurales (como son la ubicación geográfica, el nivel de educación formal) y coyunturales (como son los criterios de asignación de recursos y los procedimientos operativos para solicitarlos). En estas condiciones se multiplican los actores intermediarios y los puntos críticos donde prospera la corrupción. El autor invita a adoptar una perspectiva intercultural y valorizar las organizaciones y modalidades de control social que han funcionado en el ámbito de los territorios indígenas, como son las asambleas generales, los consejos de ancianos, los consejos populares y demás consejos mayores de gobiernos comunales. Por último, se esboza una agenda de investigación para futuros estudios de la rendición de cuentas en medios rurales e indígenas, articulada alrededor de las tensiones o complementariedad entre unidades administrativas (comunidad, municipio, Estado y federación) de las instituciones y sistemas normativos de estas comunidades, y la pertinencia cultural de las instituciones estatales.

5. Conclusión: cambios institucionales y diagnósticos integrados

Luego de cuatro décadas de transición hacia la democracia en América Latina ¿cuán actual es el diagnóstico de la democracia delegativa? En primer lugar, hubo cambios institucionales relevantes. Por un lado, las funciones de control político horizontal fueron fortalecidas en algunos países, incrementando la autonomía funcional de las agencias de equilibrio, mientras que las de control administrativo horizontal adquirieron mayor proyección mediante la creación de diversas agencias de monitoreo. Por otro lado, la innovación democrática amplió los alcances del control social mediante la institucionalización de instancias de participación y representación no electoral, y la difusión de políticas de transparencia ha generado sinergias con las posibilidades abiertas por los otros cambios. De esta forma, el escenario de los controles democráticos y sus diversos mecanismos institucionales es sin duda más diverso y complejo que el escenario de la democracia delegativa observado y diagnosticado por Guillermo O'Donnell en la década de 1990.

No obstante, es prudente no asumir *a priori* que una mayor complejidad y diversidad conlleva a más y mejor control democrático. Por diversos motivos, el cambio institucional puede no generar los efectos esperados. Aún más, algunas de las contribuciones al dossier de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* evidencian que la efectividad de los controles democráticos todavía depende fuertemente de la presencia de un poder ejecutivo favorable, volviendo los déficits de institucionalización de esos controles una cuestión crucial. Así, la respuesta a la pregunta no puede ser deducida teóricamente, antes, requiere resultados de investigación capaces de elucidarla empíricamente. Aunque el *aggiornamento* de ese diagnóstico reclama un esfuerzo colectivo amplio y por ello escapa a los propósitos y condiciones del presente dossier, es posible advertir que el mismo mantiene su vitalidad, pues desafía a elaborar diagnósticos

integrados o de conjunto que articulen los controles políticos, sociales y administrativos, verticales y horizontales, bajo nuevas circunstancias. Nuestra tipología es un paso en esa dirección, visto que permite iluminar la complementariedad de los mecanismos de control.

Una agenda de investigación para revisar la teoría de la democracia delegativa tendría que ocuparse también de ampliar la escala de observación y desarrollar herramientas analíticas para contemplar de modo integrado la interacción entre mecanismos de control. La idea de red de controles democráticos (*web of accountability*) –de desarrollo reciente en la literatura especializada en el combate a la corrupción– apunta en esa dirección. Las agencias de control vertical no electoral y horizontal administrativo adquieren significado distinto cuando son analizadas como puntos o nodos en una red de control democrático en la que facultades aparentemente limitadas o débiles pueden mostrarse relevantes como momentos de una dinámica mayor (Taylor y Buranelli 2007; Vello 2017). Un movimiento analítico algo similar se observa en la idea de regímenes de rendición de cuentas (*accountability regimes*), que centra la atención, por una parte, en la evolución histórica conjunta del sistema político y sus funciones de control vertical y de las demás instituciones encargadas de ejercer funciones de control democrático (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018b). Los regímenes de rendición de cuentas se caracterizarían por una co-evolución distintiva y por la especialización en ciertas modalidades de instituciones de control horizontal administrativo y vertical no electoral. Por último, diagnósticos integrados permitirían avanzar en la comprensión de cuáles son las combinaciones virtuosas o viciosas (*trade-offs*) de diferentes mecanismos de control, de modo que sea posible determinar en qué circunstancias más control democrático es deseable y qué tipo de control.

Agradecimientos

Este artículo y el dossier que se presenta aquí es parte del proyecto “Public Accountability Project” coordinado por Guillaume Fontaine y financiado por el Fondo de Desarrollo Académico de FLACSO Ecuador por medio del proyecto IP976. Agradecemos al Profesor Iván Narváez de FLACSO Ecuador y a todas las personas que colaboraron de manera anónima en este dossier por la evaluación de los numerosos artículos recibidos.

Adrián Gurza Lavalle agradece el financiamiento del CEM (proceso 2013/07616-7) concedido por la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Las opiniones, hipótesis y conclusiones o recomendaciones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la visión de la FLACSO ni de la FAPESP.

Referencias

- Almeida, Débora Cristina Rezende de. 2011. “Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade”. Tesis para Doctorado, UFMG.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Nigel, James Hamilton y David Levy. 2013. “Introduction”. En *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*, editado por Nigel Bowles, James Hamilton y David Levy, XI- XXIII. Oxford: Tauris.
- Calland, Richard y Kristina Bentley. 2013. “The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information”. *Development Policy Review* 31 (1): 69-87.
- Carlitz, Ruth. 2013. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review* 31 (1): 49-67.
- Castiglione, Dario y Mark Warren. 2006. “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”. Ponencia presentada en la conferencia *Rethinking Democratic Representation*. Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, Vancouver.
- Chavez, Daniel y Benjamin Goldfrank. 2004. *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. Londres: Latin American Bureau and Transnational Institute.
- Coelho, S. Vera. 2011. “Is Social Participation Democratizing Politics?” En *Accountability through Public Opinion: From Inertia to Public Action*, organizado por S. Odugbemi y T. Lee, 333-346. Washington DC: The World Bank.
- Dallagnol, Deltan. 2017. *A luta contra a corrupção – a lava jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*. Río de Janeiro: Primeira Pessoa.
- Escandón Vega, Marcela y Lina Velásquez Bernal. 2015. “Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana”. *Colombia Internacional* 83: 269-294.
- Fontaine, Guillaume y Cecilia Medrano Caviedes. 2015. “How Resource Nationalism Hinders Development: The Institutional Roots of the Economic Recession in Venezuela”. *Revista do Serviço Público* 67 (4): 671-696.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Londres: Palgrave-MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. “The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies”. *Colombia Internacional* 86: 17-50.

- Fox, Jonathan. 2008. *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Nueva York: Oxford University Press / Studies in Democratization.
- _____. 2007. "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability". *Development in Practice* 17 (4/5): 663-671.
- Freigedo Peláez, Martín. 2017. "Political Rights and Intermediation: Municipal Decentralization and Democratic Innovation in Uruguay". En *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*, editado por Gisela Zaremberg, Valeria Guarneros-Meza y Adrián Gurza Lavalle, 77-94. Londres: Palgrave.
- Gaventa, John y Rosemary McGee. 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives". *Development Policy Review* 31 (1): 3-28.
- Goldfrank, Benjamin. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Grindle, Merilee. 1999. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2015. "Representación y participación en la crítica democrática". *Desacatos* 49: 10-27.
- _____. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, 19-82. México DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Universidad Veracruzana.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1987. *Os artigos federalistas*. Río de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Haufler, Virginia. 2010. "Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World". *Global Environmental Politics* 10 (3): 53-73.
- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. "Aproximación conceptual. El *accountability* desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso". En *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, compilado por Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, 21-48. Bogotá: CESO / Uniandes.
- Hevia, Felipe. 2006. "A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina". En *A disputa pela construção democrática na América Latina*, organizado por Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. São Paulo: Paz e Terra.
- Hood, Christopher y David Heald, eds. 2006. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford, Nueva York y Auckland: Oxford University Press.

- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, coords. 2018a. *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Oxford: Peter Lang Ltd.
- _____. 2018b. “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática”. En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, 1-44. Oxford: Peter Lang Ltd.
- _____. 2012. “Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México”. *Novos Estudos CEBRAP* 92: 105-121.
- _____. coords. 2010. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera. 2006. “Introducción”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, 7-21. México DF: CIESAS / Porrúa.
- Joshi, Anuradha. 2008. “Producing Social Accountability? The Impact of Service Delivery Reforms”. *IDS Bulletin* 38 (6): 10-17.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 2000. *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México DF: Siglo XXI.
- Maillard, Vincent y Raphael Zumofen. 2016. “The Complex Relationship between Transparency and Accountability: A Synthesis and Contribution to Existing Frameworks”. *Public Policy and Administration*, 17 de junio. Doi: 10.1177/0952076716653651
- Mainwaring, Scott. 2003. “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 3-33. Nueva York: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna, eds. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mayka, Lindsay. 2019. *Building Participatory Institutions in Latin America*. Boston: Cambridge University Press.
- Michener, Greg. 2011. “FOI Laws around the World”. *Journal of Democracy* 22 (2): 145-159.
- Morlino, Leonardo. 2009. “The Quality of Democracy: An Agenda for Future Research? *Participation* 33 (2): 3.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 34-54. Nueva York: Oxford University Press.

- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies". En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Shedler, Larry Diamond y Mark Plattner, 29-51. Boulder: Lynne Rienner.
- _____. 1996. "Illusions About Consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2): 34-51.
- _____. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, comps. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Peruzzotti, Enrique. 2006. "La política de *accountability* social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, 245-264. México DF: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, eds. 2006a. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. 2006b. "Social Accountability: An Introduction". En *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 3-33. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy". *Constellations* 4 (1): 19-34.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Power, Timothy J. y Matthew M. Taylor. 2011. "Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil". En *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, editado por Timothy J. Power y Matthew M. Taylor, 1-29. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Riddell, Peter. 2013. "Impact of Transparency on Accountability". En *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*, editado por Nigel Bowles, James Hamilton y David Levy, 19-30. Oxford: Tauris.
- Ríos Cázares, Alejandra y David Shirk, eds. 2007. *Evaluating Accountability and Transparency in Mexico: National, Local and Comparative Perspectives*. San Diego: University Readers.
- Ríos Ramírez, Alejandra, Alejandro Cortés Arbeláez, María Camila Suárez Valencia y Laura Fuentes Vélez. 2014. "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política". *Colombia Internacional* 82: 261-288.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2003. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 35-69.

- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability". En *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner, eds. 1999. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Taylor, Matthew. 2018. "A corrupção e as reformas anticorrupção no Brasil: um longo caminho". En *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, editado por Milton Seligman y Fernando Mello. Río de Janeiro: Editora Record.
- _____. 2008. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Taylor Matthew y Vinícius Buranelli. 2007. "Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil". *Latin American Politics and Society* 49 (1): 59-87.
- Vello, Grisotto Bruno. 2017. "Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos". Dissertação de mestrado, FFLCH, USP.
- Zaremborg, Gisela y María Antonia Muñoz, coords. 2013. *Redes y jerarquías (volumen 2). Participación, representación y conflicto local en América Latina*. México DF: FLACSO México.

Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018

Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018



 Mgtr. César Augusto Camacho-Soliz. Docente de Postgrado, Universidad Mayor de San Simón y Casimiro Huanca (Bolivia). (cesar_acso@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8099-007X>)

Recibido: 08/01/2019 • Revisado: 26/04/2019
Aceptado: 08/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El presente artículo analiza la política pública boliviana de hidrocarburos entre el período 2006 al 2018, a partir del marco analítico del diseño de políticas, y los postulados metodológicos del rastreo de procesos, con la finalidad de entender el papel de la formulación e implementación de un determinado tipo de políticas públicas extractivas en contextos democráticos. El objetivo es evidenciar cómo la recuperación soberana de recursos naturales genera déficit de responsabilidad pública; para abordarlo, se identifica y establece un mecanismo causal que incluye el análisis de adopción de nuevos objetivos de política (puesta en agenda), la descripción de los medios de política (formulación), su adaptación a las reglas existentes (cambio institucional), y la forma en que se calibran y combinan los instrumentos en el momento de la implementación (interacción política) para generar el resultado previsto. Por último, cada parte del mecanismo causal está respaldado por evidencias empíricas obtenidas mediante la identificación de instrumentos de política, organizados en un protocolo de investigación bajo la tipología NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) con la finalidad de dar validez externa e interna a nuestras hipótesis. Se selecciona a Bolivia de un conjunto de casos típicos tomando como criterio de selección la relación entre causa propuesta y efecto esperado.

Descriptores: déficit de responsabilidad pública; instrumentos de política; mecanismo causal; política de hidrocarburos; rastreo de procesos; recuperación soberana de hidrocarburos.

Abstract

This article analyzes the Bolivian hydrocarbon public policy of the 2006-2018 period, drawing from the analytical framework of public policy designs and the methodological accounts of tracing processes. This research seeks to understand the formulation and implementation of specific types of extractivist public policies in democratic contexts. The objective is to highlight how the sovereign recovery of natural resources generates public responsibility deficits. In order to address this topic, a causal mechanism, that includes the analysis of the adoption of new policy objectives (placed on the agenda), is identified and established, as well as the description of the means of the policy (formulation), its adaptation to the existing rules (institutional change) and the way in which the instruments are measured and combined at the time of implementation (political interaction) to generate the expected result. Finally, each aspect of the causal mechanism is supported by empirical evidence obtained through the identification of policy instruments organized in a research protocol under the NATO (Nodality, Authority, Treasure and Organization) typology in order to provide external and internal validation for the hypothesis. Bolivia is selected from a set of typical cases with the selection criteria centered on the relationship between the proposed cause and expected effect.

Keywords: Public responsibility deficit; policy instruments; causal mechanism; hydrocarbon policy; tracing of processes; recovery of hydrocarbon sovereignty.

1. Introducción. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas públicas

La paradoja de la abundancia señala que los países ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres (Schultz 2005 en Fontaine et al. 2018). En otras palabras, los países ricos en recursos naturales presentan tendencias a experimentar graves problemas económicos y sociales como consecuencia de poseer, explotar y exportar materias prima.

Sin embargo, la existencia *per se* de recursos no impacta para que se produzca esta condición, por ello, se debe diferenciar entre: dependencia, que es la ausencia de otras fuentes de ingreso o de divisa en un 50% o más (Ross 1999); la renta de los recursos naturales, que es el descubrimiento inesperado de recursos que incrementa el Producto Interno Bruto (PIB); y la abundancia de recursos naturales, que es la presencia en grandes cantidades de un recurso (Willebald et al. 2015).

La diferenciación anterior en la relación recursos naturales y rentas petroleras ayuda a clarificar el debate y el objeto de las propuestas para la mejor utilización de los recursos naturales (Gudynas 2012). Por ejemplo, la desigualdad en los términos de intercambio comercial por la exportación de materias prima (Prebisch 1983b) se relaciona con las agendas sociales nacionales que reivindican la soberanía de los recursos naturales, deviniendo en la formulación de políticas de orden nacionalista (Haslam y Heidrich 2016; Brukman 2013; Agnew y Oslender 2010; Fontaine et al. 2017; Velasco 2015; Aligiri 1992).

Ello sugiere que los Estados, durante el proceso de apertura a la inversión privada, han sido sometidos a una serie de presiones ejercidas por las reglas de comercio global socavando su soberanía sobre la administración de los recursos naturales estratégicos, imposibilitando la implementación de un conjunto de políticas soberanas sobre propiedad, apropiación y distribución que permitan maximizar su contribución al desarrollo (Cotarelo 2005; Prada 2008; Altomonte y Sánchez 2016; Sabatini y Sepúlveda 1997), siendo una condición *sine qua non*.

En una clasificación conceptual, estas propuestas podrían interpretarse como demandas por soberanía interna, ya que hacen referencia a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento de los sujetos privados y/o públicos dentro sus territorios (Krasner 2001). También la propuesta soberana puede considerarse opuesta a las reglas de libre mercado sobre la administración de los recursos naturales (Altomonte y Sánchez 2016; Brukman 2013).

En específico, las investigaciones sobre la región en las que se esbozó esta discusión son las exportaciones mineras, petroleras y agroindustriales (Bebbington et al. 2009; Von Hesse 2011; Bisang 2011) y abordan aspectos vinculados con su administración,

tanto a favor de una liberalización para garantizar inversión privada (Sinnott et al. 2010), la administración de carácter estatal para garantizar políticas redistributivas (Gudynas 2009) y, por último, la conformación de alianzas público-privadas (Miguez y Garza-Gil 2010). Cabe señalar que, más allá de su abordaje, reconocen la necesidad de repensar mejoras en los procesos de administración para eludir la maldición de los recursos.¹

La distinción en la naturaleza de los intercambios político-sociales dentro de los sectores minero, agroindustrial, gas y petróleo presenta también diferentes niveles de importancia en la estructura política en la región, más allá de la sola generación de divisas. De hecho, de los tres sectores señalados, los recursos de gas y petróleo cobran notoriedad política en cuanto se asocian con la potencialidad para el desarrollo industrial de los países (Anaya 2015); entonces su control reviste también la consolidación de objetivos políticos importantes para los Estados de vocación extractiva, por lo que las políticas soberanas de petróleo y gas partirán de un componente nacionalista que busque aumentar las rentas mediante un mejor control del sector extractivo (Haslam y Heidrich 2016).

En cuanto a la administración de estos recursos en el sector hidrocarburiífero, pero más específico en el de gas, son escasos los estudios en el campo de recursos extractivos con la finalidad entender su participación en la construcción política de la región (Haslam y Heidrich 2016; Brukman 2013; Agnew y Oslender 2010; Fontaine et al. 2017). En este campo, los procesos más radicales son liderados por fuertes movimientos políticos que, por medio de la movilización social, logran garantizar que la demanda sea expresada en los textos constitucionales y de ahí descender hasta la formulación de una política que garantice el control del Estado en el sector, este es el caso de Bolivia, Argentina y Venezuela (Fontaine et al. 2018) como el núcleo articulador de los demás sectores de la política y, por ende, de la gestión gubernamental (MAS-IPSP 2006-2011).

Paradójicamente, pese a lograr poner en agenda la problemática y emprender una política de orden soberano, estos países presentan un déficit de rendición de cuentas, tal como se expresa en el informe *Natural Resource Governance Institute* (NRGI 2017), datos que permiten señalar la existencia de una correlación entre política nacionalista en el sector hidrocarburiífero (gas) y déficit de rendición política públicas. Por otra parte, otros gobiernos no optan por objetivos de política soberana radicales, sino por una alianza público-privada controlada desde la regulación impositiva. Perú, México, Brasil y Trinidad y Tobago presentan un cuadro más estable de rendición de cuentas según el informe de NRGI (2017), lo que permite señalar una correlación entre no adopción de objetivos soberanos y no déficit de rendición de cuentas públicas.

La evidencia de esta correlación en el sector de hidrocarburos (gas) en la región presenta siete casos, tomando en consideración la capacidad primario-exportadora en

1 El término maldición de recursos proviene del término en inglés *resources curse*, que hace referencia a la existencia de una relación negativa entre los recursos naturales y la democracia.

el sector de gas, así como la importancia de esta vocación en su PIB y la obtención de divisas (ver Banco Mundial 2017). Para poder agrupar estos casos, se usa una tipología simple con base en la presencia y ausencia del desencadenante (D) (adopción/no adopción de los objetivos de soberanía sobre los recursos naturales) y el resultado (R) (déficit/no déficit de responsabilidad pública) (Fontaine et al. 2018).

La combinación de la causa (adopción de objetivos de soberanía) y consecuencia (déficit de rendición de cuentas) define tres casos típicos: Argentina, Bolivia y Venezuela. La combinación de no causa (no adopción de objetivos de soberanía) con el resultado (no déficit de rendición de cuentas) define tres casos desviados: Trinidad y Tobago, Brasil y México. La combinación de causa (adopción de objetivos de soberanía) con el resultado de la política (no déficit de rendición de cuentas) no define un caso irrelevante y, por último, la combinación de no causa y efecto define un caso individualmente irrelevante: Perú. Esto implica una combinación de elementos que se pueden expresar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Selección de casos en función a "causa y efecto"

	Adopción de objetivos de soberanía sobre los recursos naturales	No adopción de objetivos de soberanía sobre los recursos naturales
Déficit de rendición de cuentas	Argentina, Bolivia y Venezuela	Perú
No déficit de rendición de cuentas	Ninguno	Brasil, México y Trinidad y Tobago

Elaboración propia con base en Fontaine et al. 2018.

La selección de casos es un paso importante para pretender probar la validez de la correlación entre causa y efecto; esto se hará desde el establecimiento de un mecanismo causal teórico. Los casos que cumplen la condición son Argentina, Bolivia y Venezuela; de los tres, se selecciona Bolivia dadas las particularidades del régimen político, ya que el liderazgo de Evo Morales presenta un cuadro mucho más estable de régimen de gobierno de 12 años, por lo que la comprobación de la hipótesis mediante el diseño de la política y el uso no formalizado del rastreo de procesos en este país permitirá confirmar o no la relación presente.

2. Discusión teórica

2.1 Soberanía y regímenes democráticos

En los países de la región de vocación primario-exportadora, la búsqueda de garantizar los objetivos de soberanía nacional sobre los recursos naturales se ha vuelto fundamental en la consolidación de los procesos políticos. Esto explica la inclusión de

artículos específicos sobre la participación mínima del Estado en la propiedad de las empresas o en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, bajo la necesidad de regular el pago de regalías por la extracción de estos recursos (Schuldt 2005), asumiendo un carácter radical para una reapropiación social de la naturaleza (Brukman 2013).

Pero ¿qué implicancias tiene este proceso para un determinado modelo democrático? ¿Por qué las demandas por soberanía obstaculizarían la responsabilidad pública? Partiendo de Bolivia como un caso típico, este artículo sostiene que la soberanía de los recursos naturales muestra condiciones suficientes que obstaculizan la rendición de cuentas públicas, es decir, la capacidad de “responsabilidad” sobre las acciones u omisiones de los administradores de la renta extractiva y la “aplicación” de sanciones (Schedler 2004) a los funcionarios públicos electos y designados al interior de los Estados dependientes de la exportación de materias prima.

La hipótesis que relaciona la política extractiva con el proceso democrático implica que el titular o ejecutivo se fortalece mediante la captación de rentas, lo que termina afectando la “responsabilidad social”, ya que la política se implementa mediante comando y control (Pierre y Peters 2000); también afecta a la “rendición horizontal de cuentas” (O’Donnell 2004), ya que el ejecutivo se vigoriza en desmedro del poder legislativo y judicial; y por último, afecta a la “transparencia” en cuanto el Gobierno controla la información y los grupos sociales por medio de agencias especializadas (Fontaine et al. 2018).

2.2 Un mecanismo causal de déficit de responsabilidad pública

La elaboración de un mecanismo causal que refleje esta correlación se sustenta en función de la variante prueba de teoría del seguimiento de procesos (Beach y Brun Pedersen 2011). Por lo tanto, la teorización expresa una hipótesis que guarda un sentido lógico entre la causa (adopción de objetivos de soberanía) y el efecto (déficit de rendición de cuentas públicas). Para entender ello, el énfasis en la diversificación de instituciones formales e informales que regulan las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (Fontaine et al. 2017) y su incapacidad para ser medios institucionales para eludir la maldición de los recursos pone de manifiesto el rol de las instituciones en este proceso, ya que, en teoría, pueden ayudar o limitar a los gobiernos a controlar los factores exógenos que afectan dramáticamente a las instituciones existentes (Fontaine et al. 2018). Para comprender este papel, se tiene el siguiente mecanismo causal teórico:

MC = D: A: B: C: R donde;

D = la adopción de nuevos objetivos de política (establecimiento de la agenda)

- A= adopción de nuevos medios de política (formulación)
- B= adaptación de reglas existentes (cambio institucional durante la implementación)
- C= interacción política (gestión de conflictos durante la implementación)
- R= un resultado de política para un problema

Esta estructura de mecanismo causal refleja los aspectos asociados con el cambio de la política en un entorno institucional, sin discriminar entre cambios de primer, segundo o tercer orden (Hall 1993). Puede decirse que es un modelo aplicado en un ciclo normal en cuanto integra diversos procesos de la política (Fontaine et al. 2018), por lo que la expresión de esa política se refleja en las diversas entidades desde los supuestos hipotéticos que serían:

La puesta en agenda de la adopción de objetivos de soberanía de los recursos naturales supone que el Gobierno asegure el desarrollo por medio del control estatal sobre el sector hidrocarburífero (*D*) mediante la formulación de una nueva política basada en el nacionalismo extractivo que termina cambiando el sector sectorial de la política (*A*). Para ello, el Gobierno asegura la nueva política mediante el cambio institucional, con incidencia en el cambio de la configuración intersectorial, fortaleciendo

Tabla 2. Desarrollo del mecanismo casual

¿Por qué la adopción del objetivo de soberanía nacional desemboca en un déficit de rendición de cuentas públicas?					
	D (Detonante)	A (Adopción de nuevas reglas)	B (Adaptación de reglas existentes)	C (Interacción política)	R (Resultado)
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de la política	Coordinación interinstitucional	Interacciones políticas	Resultado de la política
Hipótesis	Gobierno apunta a asegurar el desarrollo por medio de la recuperación soberana de los hidrocarburos	Gobierno formula una nueva política hidrocarburífera basada en el nacionalismo extractivo	Gobierno asegura nueva política por cambio institucional	Gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos	Nueva política dificulta la responsabilidad pública
Operacionalización	Declaraciones explícitas del titular con carácter público de los hidrocarburos	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Cambios en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y autonomía de las agencias de control
Fuentes	Haslam y Heidrich (2016)	Philip (1982)	Pierre y Peters (2000)	Howlet (2014)	Peruzzotti (2006)

Elaboración con base en Fontaine et al. 2017.

el papel del Estado en la política (*B*). Para ello, el Gobierno limita el control social y la participación en la política de hidrocarburos a partir de cambios en el estilo de implementación (*C*), en consecuencia, la nueva política dificulta la responsabilidad pública al cambiar la transparencia y autonomía de las agencias de control (*R*).

Las hipótesis establecidas en cada identidad se interpretan a partir de su operacionalización en una serie de atributos, para la conformación de un conjunto de tests empíricos que otorgan el valor probatorio a los hallazgos en la investigación. La elaboración de estos tests pasa por la utilización del marco analítico del diseño de política, que otorga a los instrumentos el carácter explicativo de las hipótesis señaladas y que son clasificados a partir de la matriz NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), lo que permite confirmar la hipótesis como verdadera en el caso de encontrar los instrumentos.

Los criterios con los que se definen los atributos en gran medida incluyen los conceptos causales para permitir describir entidades y clarificar el proceso en el cual los conceptos causales abstractos se traducen en medidas reales en el caso de déficit de rendición de cuentas. Para ello, se asume que la relación entre demanda y construcción del objetivo de soberanía sobre los recursos naturales debe dejar huellas empíricas en caso de ser verdadera.

3. Método

3.1 Instrumentos de política como observaciones empíricas

Para el diseño de políticas como método, los instrumentos de política son observaciones empíricas (Fontaine 2015a) que además de evidenciar la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, identifican las posibles fuentes de información (Howlett en Fontaine 2015a, 161) y los medios formulados en relación con los objetivos que dicen perseguir (Howlett 2014).

Desde el diseño de política, se puede ver los trasfondos de la selección de un conjunto de instrumentos, revelando de manera bastante explícita la relación entre el gobernado y el gobernante, donde cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento sobre el control social y las formas en las que es ejercido por los gobiernos, estructurando la política pública según su propia lógica (Lascoumes y Le Galès 2007).

Esta capacidad que poseen los instrumentos los convierte en instituciones en cuanto su elección es una relación incrustada en un marco más amplio de modos de gobernanza dentro un régimen de políticas (Howlett 2014). Los ajustes se vinculan por el tipo de decisiones tomadas sobre los objetivos de la política y la definición de los medios apropiados para alcanzarlos al más alto nivel, donde se establecen los ob-

jetivos de política general y las preferencias de implementación (Howlett en Fontaine 2015a, 161).

En la investigación, se organizan en la taxonomía NATO. *Nodalidad/información* son los datos e información para y por los gobiernos, que pueden estar disponibles o no para otros actores. *Autoridad* es la forma legal de un gobierno para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar derechos. *Tesoro* se refiere a la posesión de los recursos fiscales de un gobierno, los recursos utilizados y contemplados para poner en marcha la política. *Organización* alude a la posesión de un determinado número de personal y de instituciones formales con las que cuenta un gobierno para la jerarquía y el organigrama.

La combinación de esos instrumentos es una condición necesaria (si no suficiente) para que una política sea efectiva, independientemente de sus insumos y productos (Fontaine et al. 2018). Como tal, es empíricamente observable y permite extraer conclusiones sólidas sobre el proceso que lleva de los objetivos de las políticas a los resultados de las políticas (Fontaine et al. 2018).

Cuando los eventos observables que interceden entre causas hipotéticas y efectos observados tienen este carácter, constituyen “evidencia diagnóstica” (Bennet y Checkel 2015). Una estrategia conservadora es tratar los instrumentos de política como “pruebas de aro” (Van Evera 1997 en Fontaine 2015a), que son fundamentales para la discusión ya que pueden eliminar hipótesis alternativas.

También proporcionan un criterio necesario, pero no suficiente, para aceptar la explicación (Bennet y Checkel 2015). Esto significa que, dada la verdadera hipótesis, existe una alta probabilidad de encontrar evidencia de ello en un instrumento de política particular, aunque también es posible encontrar evidencia en un instrumento particular dada la hipótesis alternativa (Fontaine et al. 2018).

3.2 Observaciones empíricas

Para confirmar la existencia del mecanismo causal, se esperó encontrar rastros de cada hipótesis correspondiente en la combinación de instrumentos de política utilizada por el Gobierno de Evo Morales (diciembre de 2006 a diciembre de 2018). Esto implicó efectuar un total de 20 test empíricos en cinco entidades que componen el mecanismo, presentadas de la siguiente forma:

En la *adopción de objetivos (puesta en agenda)*, la hipótesis de que el Gobierno apunta a asegurar el desarrollo mediante la recuperación soberana de los hidrocarburos (*HD*) debería dejar huellas empíricas en la declaración explícita del programa del gobierno (*HD1*); en la declaración explícita del Gobierno en la regulación constitutiva (*HD2*); en la declaración explícita del Gobierno en el modelo de desarrollo (*HD3*); y en la declaración explícita del Gobierno en el diseño del aparato estatal (*HD4*).

En la *adopción de nuevos medios de política (formulación)*, la hipótesis de que el Gobierno formula una nueva política hidrocarburífera basada en el nacionalismo extractivo (*HA*) debería dejar huellas empíricas en el cambio en la planificación del área de políticas (*HA1*); en el cambio en la regulación del área de política (*HA2*); en el cambio en la asignación presupuestaria del área de política (*HA3*); y en el cambio en la administración del área de políticas (*HA4*).

En la *adaptación a las reglas existentes (cambio institucional)*, la hipótesis de que el Gobierno asegura la nueva política por cambio institucional (*HB*) debería dejar huellas en el cambio en la coordinación intersectorial en la planificación (*HB1*); en el cambio en la coordinación intersectorial en la regulación (*HB2*); en el cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria (*HB3*); y en el cambio en la coordinación intersectorial en la administración (*HB4*).

En la *interacción política*, la hipótesis de que el Gobierno cambia el estilo de implementación (*HC*) debe dejar huellas en la influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular (*HC1*); en la influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo (*HC2*); en la influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria (*HC3*); y en la influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad (*HC4*).

Tabla 3. Sistematización de test empíricos y fuentes de información

		T (Puesta en agenda)	A (Formulación de la política)	B (Coordinación interinstitucional)	C (Interacción política)
Mix de instrumentos	N	Declaración explícita en el Programa del Gobierno	Cambio en la planificación del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la planificación	Sistema
	A	Declaración explícita del Gobierno en la regulación constitutiva	Cambio en la regulación del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la regulación	Influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo
	T	Declaración explícita del Gobierno en el modelo de desarrollo	Cambio en la asignación presupuestaria del área de política	Cambio en la coordinación intersectorial en la asignación presupuestaria	Influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria
	O	Declaraciones explícitas del Gobierno en el diseño del aparato estatal	Cambio en la administración del área de políticas	Cambio en la coordinación intersectorial en la administración	Influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad

Elaboración del autor con base en Fontaine et al. 2017.

En los *resultados de política (mix de instrumentos)*, la hipótesis de que la política de hidrocarburos causa un déficit de rendición de cuentas social (*HR*) debe dejar huellas en el cambio en el balance y autonomía de las agencias de control (*HR1*); en el cambio en el control social de la política (*HR2*); en el cambio en el acceso de información (*HR3*); y en el cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales.

4. Evidencia recolectada

Considerando el conjunto de test empíricos expresados anteriormente, se analizaron los instrumentos empleados en la política pública boliviana de hidrocarburos entre 2006 y 2018, en función de la matriz NATO para probar las hipótesis señaladas.

4.1 La recuperación soberana de los hidrocarburos (*detonante*)

Desde 1990, el Gobierno boliviano, a la cabeza de Jaime Paz Zamora, inició una serie de tratativas con organismos internacionales para desestatizar la empresa boliviana de hidrocarburos Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como parte de las reformas neoliberales de segunda generación (Anaya 2015); la presión social impidió consolidar este proceso que esperó que el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 1994, mediante la promulgación de la Ley de Hidrocarburos 1689, cediera el control de la producción a empresas privadas, y además, redujera las cargas fiscales y separara la empresa estatal en función de la cadena productiva.

El bajo desempeño de tales reformas convirtió a la política pública de hidrocarburos, a la recuperación del control de la producción y a la reconstitución de la estatal petrolera en una agenda social aglutinadora que terminó generando anomalías que el sistema no pudo subsanar (Hall 1993). Las condiciones para el cambio de paradigma de políticas estaban dadas y las movilizaciones de 2000 (la Guerra del Agua) y 2003 (la Guerra del Gas) no hicieron más que confirmar esta situación.

La victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005 consolidó este proceso, condicionado por la obligatoriedad de cumplir “la agenda de octubre”, que también se conoce como la agenda del gas (Anaya 2015). Este es el punto de inicio del mecanismo, en cuanto condicionó al Gobierno electo a traducir las demandas en objetivos y lineamientos de política pública en torno a la recuperación soberana de los hidrocarburos.

a. *Nodalidad*

El condicionamiento de la agenda se tradujo en la declaración explícita del Programa de Gobierno de Evo Morales, tal como se detalla en el Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011, donde señala la recuperación soberana de los hidrocarburos como una

piedra fundamental para el sustento de las demás políticas, que puede traducirse como un objetivo de política en cuanto estructura e incide en la línea que asume el Gobierno.

b. *Autoridad*

Consistente con las declaraciones en el Programa de Gobierno, la recuperación soberana de los recursos naturales es expresada por el nuevo Gobierno en la regulación constitutiva, primero con la implementación de la Ley 3058 que, si bien fue promulgada por Carlos Mesa tras los hechos de octubre de 2003, su implementación fue en 2006 durante la primera administración de Evo Morales.

c. *Tésoro*

El conjunto de declaraciones se sustenta en una intencionalidad a favor de un cambio en la orientación del modelo de desarrollo, donde el Gobierno asume un nuevo modelo centrado en el Estado, declarando un incremento del presupuesto tanto para YPFB como para las autoridades institucionales que regulan el sector. Estas declaraciones son explícitas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Decreto Supremo 29272 del sector de hidrocarburos, el Decreto Supremo 1322 que autoriza el incremento de presupuesto para YPFB y la Ley Financial 2007 aprobada por el artículo 147 de la Constitución Política del Estado anterior donde se otorga los recursos a empresas e instituciones del sector.

d. *Organización*

Para que estos cambios sean operativos dentro el sistema político institucional del Estado, debe existir una transformación acorde a las exigencias del nuevo rol del Estado en el sector, con mayor incidencia hacia el fortalecimiento de la empresa nacional de hidrocarburos YPFB, como se observa en la Ley 3058, el Decreto Supremo 28701 “Héroes del Chaco” y los intentos y estrategias para llevar a cabo esta nueva organización por parte del Gobierno (Memorias YPFB 2006).

Entidad A. La adopción de nuevos medios de política (formulación)

Las declaraciones anteriores expresadas tanto en las formas de comunicación, la regulación constitutiva, la asignación de recursos y la nueva organización del Estado con la finalidad de incrementar su participación en la cadena productiva hidrocarburífera son consistentes con que el Gobierno de Evo Morales formulara una nueva política petrolera basada en el nacionalismo extractivo y un nuevo rol en la cadena productiva (Fontaine et al. 2018).

a. *Nodalidad*

Una primera señal de esta nueva política se encuentra en el cambio en la planificación en el área de la política de hidrocarburos, en relación con una mayor participación del Estado desde el Ministerio de Hidrocarburos e YPF, que en este nuevo contexto se encarga de planificar las políticas. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Decreto Supremo 28701 “Héroes del Chaco” y la Constitución Política del Estado clarifican el nuevo contexto y los cambios en la planificación.

b. *Autoridad*

Para que los cambios en la planificación puedan ser efectivos, deben tener una clara relación con los objetivos en función al diseño (Howlett 2014), por lo que el nuevo diseño influenciará en el cambio en la regulación del área de política. En el caso de estudio, se observa este proceso con el cambio del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) como una forma de regulación del mercado, hacia la figura institucional de las autoridades como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como se detalla en Decreto Supremo 0071, con la finalidad de controlar los cambios de contratos a las empresas petroleras tras los Decretos 2870, 29894 y 29033 que buscan poder regular efectivamente los nuevos sectores de participación del Estado.

c. *Tesoro*

Los cambios en la planificación y regulación del área de la política deben ser sustentados con el cambio de la asignación presupuestaria, en cuanto la nueva política necesita recursos económicos para garantizar un mayor control del Estado a las actividades encomendadas; las evidencias que detallan esto son el aumento del presupuesto de YPF mediante transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) a YPF en cumplimiento con lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Plan de Inversiones de YPF 2011-2015, el Decreto Supremo 1322 y la Ley Financiera 2007 aprobada por el artículo 147 de la Constitución Política del Estado anterior y la Agenda Patriótica 2020-2025; así como el incremento del presupuesto para el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, entre 2006 al 2018, detallado en las leyes financieras del período señalado.

d. *Organización*

Los anteriores instrumentos denotan el cambio en la administración del área de políticas que se denominará la nueva arquitectura plurinacional, en función a un nuevo modelo de gestión respaldado por el Decreto Supremo 28324, la Ley 3058 y el

Decreto Supremo 29894, con nuevas formas jerárquicas organizacionales para poder intervenir en el sector (ANH 2011-2015).

Entidad B. Coordinación interinstitucional

Los procesos anteriores, al cambiar muchos aspectos del sector de política, inciden en el cambio institucional, lo que hace que se consideren –tomando el orden de los tres cambios propuestos por Hall (1993)– como cambios de tercer orden, ya que perciben un nuevo objetivo que altera el sistema institucional sobre el que se mueven todas las políticas. Por lo tanto, la irrupción de la política en el entorno institucional lleva a que el Gobierno la asegure mediante un cambio en las formas institucionales con la finalidad de asegurar gobernabilidad mediante un modelo de desarrollo efectivo que reduzca la pobreza.

a. *Nodalidad*

La traducción del proceso anterior puede verse en el cambio en la coordinación intersectorial en la planificación, ya que el Estado comenzará a restar importancia a una alianza público-privada más equitativa, o al establecimiento de cuasi mercados para atacar la pobreza, por lo que reclamará una mayor participación fiscal. Anaya (2015) señala que este punto del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH) es importante porque las disputas políticas en torno a la nacionalización fueron resueltas desde la política fiscal. El instrumento con mayor grado de evidencia por tal razón es el IDH, que fija un impuesto hasta el 50% a la producción de hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos 3058) que adquiere una importancia para la planificación de las políticas y por lo tanto su irrupción implica un cambio. Las referencias de ello están en el la Constitución Política del Estado, el Plan de Inversiones YPFB 2011-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo.

b. *Autoridad*

Para que el Estado pueda obtener el IDH, debe realizarse un cambio en la coordinación intersectorial en la regulación. En primera instancia, implicará un cambio en los contratos de operaciones petroleras entre el Estado boliviano y las empresas transnacionales. En una segunda instancia, abrirá un espacio de negociación que terminará con una relajación de los términos finales del mismo que son instrumentos que relajan los alcances de la nacionalización planteada inicialmente (Velasco 2015).

La inclusión de la cuestión de las poblaciones indígenas en la regulación se observará dentro la consulta previa y será otro elemento sobre el que la regulación intersectorial

cambiará, pasando a ser un elemento importante y a su vez conflictivo, dado que la ficha de consulta previa será un requisito para la autorización del inicio de operaciones hidrocarburíferas (Ley 3058; Constitución Política del Estado; Decreto Supremo 29033; Decreto Supremo 2298) y el punto de atraso para los tiempos de asignación de concesiones, considerado como una traba para las empresas transnacionales, dada la negativa de las comunidades por ser atravesadas en sus territorios (Paz 2012) y por ser, para las comunidades, una vulneración al derecho de la consulta previa.

c. *Tesoro*

Los cambios se verán consolidados en la coordinación intersectorial, dentro la asignación presupuestaria, en el IDH como política fiscal. YPFB y el Ministerio de Hidrocarburos en este nuevo contexto serán las instituciones encargadas de asegurar y ello se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, pero también en las leyes financieras desde 2006 a la fecha donde se muestra la clara dependencia del presupuesto hacia el IDH.

d. *Organización*

El cambio en la coordinación intersectorial en la administración será producto de una nueva estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, de acuerdo con la Ley 466 y el Decreto Supremo 29894 que marca la organización del Estado Plurinacional.

42

Entidad C. Interacción política

Estos cambios institucionales se reflejan en la selección de medios para implementar la política que, al que negociar el proceso de nacionalización (Velasco 2015) y tener que lidiar con una nueva regulación fiscal y social a raíz de la irrupción de los sectores indígenas, determinará la manera en que el Gobierno se relaciona con los actores privados hacia una forma de comando y control (Pierre y Peters 2000), por lo que el Gobierno limitará el control social y la participación en la política de hidrocarburos.

a. *Nodalidad*

En lo que a instrumentos de información se refiere, este proceso será claro en la influencia en el estilo de implementación y las evaluaciones por parte del titular, proceso consecuente con el fortalecimiento del Estado y fortalecimiento de YPFB como estatal petrolera, tal como se detalla en las competencias en el Decreto Supremo 28324, la Ley 970, los roles de YPFB y la Ley 3740 que asocia las evaluaciones a un mayor control estatal.

b. *Autoridad*

En este punto, el caso presenta una influencia en el estilo de implementación en el proceso legislativo, lo que confirmará la tesis de Philip (1982) sobre que el nacionalismo petrolero fortalece al ejecutivo en desmedro de los otros poderes, ya que el titular se favorece de las rentas generando gobernabilidad, pero también establece una lógica clientelar en cuanto logra cooptar organizaciones y movimientos políticos desde la redistribución (Anaya 2015).

En el caso boliviano, el interinato en la presidencia de YPF, si bien el poder legislativo debería observar y controlar esto, como establece la Constitución Política del Estado y los Estatutos de la empresa (artículo 23, Estatutos YPF), en los hechos no sucede y el poder legislativo permite este cuadro irregular.

c. *Tésoro*

Se observa una influencia en el estilo de implementación en la ejecución presupuestaria, tanto con los incentivos a las empresas petroleras desde la Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, con la que el Estado retiene el 12% del IDH a favor de un marco fiscal más favorable para las transnacionales. El Decreto Supremo 1202 del 18 de abril de 2012 también permite que las empresas realicen inversiones beneficiadas con notas de crédito fiscal.

43

d. *Organización*

En los instrumentos de organización, el nuevo papel de las comunidades indígenas desde los Territorios Indígenas Comunitarios de Origen (TICOS) en la regulación se constituye en un punto de conflicto entre el Gobierno y las comunidades. Esto denotará una influencia en el estilo de implementación en la participación de la comunidad que se ve reflejado en el proceso de consulta en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) y en el Decreto Supremo 2298 que no respetó los derechos de las poblaciones indígenas, ya que, amparadas constitucionalmente, las comunidades harán valer su derecho a consulta y el Gobierno, presionado por el cumplimiento de plazos de concesiones petroleras, tendrá que reformular los alcances constitucionales.

5. Resultado

La nueva política dificulta la responsabilidad pública porque afecta los mecanismos institucionales que permiten el cumplimiento efectivo de los preceptos en torno a este concepto.

Rendición de cuentas horizontal

En lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal, entendida como la existencia de pesos y contrapesos entre los distintos órganos del Estado (O'Donnell 1993), el fortalecimiento del Estado como consecuencia de la mayor recaudación fiscal cambió el balance y autonomía de las agencias de control. El proceso puede reflejarse en los instrumentos que desconocen los resultados del referéndum nacional de febrero de 2016, donde el presidente Morales, imposibilitado para una nueva reelección, desconoció los resultados con la Sentencia SCP 0084/2017 argumentando que el artículo de la Constitución es una violación a los derechos humanos del presidente, estipulados en el Convenio de San José de Costa Rica.

Rendición de cuentas social

La irrupción del tema indígena y la relación entre el respeto de sus territorios y los objetivos de desarrollo entraron en una etapa de no retorno con la intención del Gobierno de atravesar el TIPNIS que terminó con la Ley 222 o Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del TIPNIS de 10 de febrero de 2012. Los criterios que guiaban esta consulta eran de información y respeto de usos y costumbres, empero, según denuncias de diferentes ONG, esta no fue ni libre ni informada (CEDIB 2016). Los alcances de este proceso en las comunidades indígenas generaron un debate sobre si existen garantías para una rendición de cuentas social en torno a la relación del Estado con las comunidades indígenas dentro sus territorios.

Transparencia

Los procesos de nacionalización y la Ley 3058 establecieron la transparencia como uno de sus pilares más importantes. Si bien se encuentran presentes en la regulación, en realidad no se cumplen, por ejemplo, la Ley 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector Hidrocarburos, en su artículo 6, establece que YPFB deberá publicar semestralmente, en su página web, información relativa a producción, precios, ingresos brutos y costos recuperables, entre otras variables, por campo y tipo de hidrocarburo (gas natural, líquidos, etc.) pero, si se revisa los portales web, la información no está presente.

Sanción

La hipótesis en torno a los mecanismos de sanción señaló que debería presentarse un cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales, sin embargo, Bolivia como

estrategia de limpiar la imagen del Gobierno ante los hechos de corrupción, aprobó leyes mucho más drásticas para combatir la corrupción, así que no se encuentra hue-llas empíricas para solventar este punto de cambio en el régimen de sanciones por prácticas ilegales.

6. Conclusiones

Revisados los alcances de la política, es claro que el análisis de política pública es un campo relativamente nuevo con bastante potencialidad, ya que permite entender lo que está en juego políticamente en un momento dado; la utilización metodológica del rastreo de procesos identifica las condicionantes que llevaron a la formulación y la implementación de la política. El análisis de este proceso desde los instrumentos es un buen proceder analítico al reconocer los efectos de la selección en la articulación del Gobierno con la sociedad civil, el mercado y el modelo democrático.

Para el análisis de la política hidrocarburífera boliviana, no se puede seguir pensando en los Estados como se lo hacía en el siglo XX, donde los procesos nacionalizadores impactaron en una nueva dinámica donde los intercambios; la necesidad de coordinación y negociación suponen el establecimiento de la forma gobierno que mide su éxito en función de la capacidad de consenso y generación de recursos.

La conclusión de que la nueva política dificulta la responsabilidad pública al cambiar la transparencia y autonomía de las agencias de control ha sido confirmada revisando los elementos que entran en juego en el proceso, la aplicación de las pruebas empíricas y la relación entre el Gobierno y los demás actores. En lo que se refiere al nacionalismo de recursos de la política boliviana, se ha establecido como un elemento ideológico articulador ya que, si algo se demuestra, es que los distintos grupos coinciden y se articulan en torno a la política de hidrocarburos, por lo que su revisión es fundamental para entender la política democrática del país.

Esta unidad, sin embargo, no ha permitido diseñar una política más acorde a la realidad boliviana, ya que el Gobierno no ha podido recaudar los suficientes recursos en exploración, pese a la promulgación de la Ley 767 para las inversiones y la relajación de los términos de contratos con las empresas petroleras ni tampoco ha podido lidiar exitosamente con las comunidades y naciones indígenas en los procesos de consulta previa, que llevan a que adquiera la implementación un carácter más jerárquico.

Al denotar este proceso desde el marco analítico del diseño de la política, se quiere subrayar la importancia del análisis de los instrumentos para develar las formas ocultas de poder que existen en la promulgación de estas leyes y cómo afectan la rendición de cuentas horizontal, el cambio en el balance y la autonomía de las agencias de control bajo el argumento del ejecutivo como garante del crecimiento y desarrollo de Bolivia.

Referencias

- Agnew, John y Ulrich Oslender. 2010. "Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: Lecciones empíricas sobre América Latina". *Tabula Rasa. Revista de Humanidades* 13: 191-213. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Aligiri, Priya. 1992. "Give Us Sovereignty or Give Us Debt: Debtor Countries' Perspective on Debt-for-Nature Swaps". *American University Law Review* 41 (1): 485-516.
- Altomonte, Hugo y Ricardo Sánchez. 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Cooperación Alemana / Cooperación Española / Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Anaya, Juan. 2015. *La política fiscal como respuesta a la demanda de nacionalización*. Cochabamba: Centro de Estudios de Población (CEP).
- Banco Mundial. 2017. *Poner fin a la pobreza extrema. Impulsar la prosperidad compartida*. Acceso el 20 junio de 2019. <https://bit.ly/2GsoRbQ>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2011. "What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations". *The American Political Science Association (APSA) Annual Meeting*. Washington DC, 1-4 de septiembre. <https://ssrn.com/abstract=1902082>
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars. 2009. "Contienda y ambigüedad minería y posibilidades de desarrollo". *Debate Agrario* 44.
- Bennet, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bisang, Roberto. 2011. "Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?" *Boletín Informativo Techint* 336: 63-83.
- Brukman, Mónica. 2013. "Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en UNASUR: una visión estratégica". Conferencia suramericana visiones hacia una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales. Caracas, Consejo de Defensa Suramericano, 27-30 de mayo.
- CEDIB (Centro de Documentación e Información de Bolivia). 2016. *Informe sobre Consulta Previa en Bolivia*. La Paz: CEDIB.
- Cotarelo, María Celia. 2005. "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual". *OSAL, Observatorio Social de América Latina* 17, mayo-agosto.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. "Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: FES-ILDIS / SENPLADES.

- Fontaine, Guillaume. 2015b. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 53: 11-30.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Susan Velasco. 2018. “Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20: 142-157. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1272234>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. “Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case”. *The Extractive Industries and Society* 5: 190-200. <http://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Gudynas, Eduardo. 2012. “Desarrollo, extractivismo y postextractivismo”. *Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*. Lima: Seminario Andino.
- _____. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. *Extractivismo, política y sociedad*, editado por Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) / Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Haslam, Paul y Pablo Heidrich. 2016. *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism*. Londres: Routledge.
- Howlett, Michael. 2014. “From the ‘Old’ to the ‘New’ Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance”. *Policy Sciences* 47 (3): 187-207.
- Krasner, Stephen, ed. 2001. *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Miguez Caballero, Gonzalo y María Dolores Garza-Gil. 2010. “La nueva economía institucional y la economía de los recursos naturales: comunes instituciones, gobernanza y cambio institucional”. *Economía Agraria y Recursos Naturales* 10 (2): 61-91.
- O’Donnell, Guillermo. 2004. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31.
- _____. 1993. “Estado, democratización y ciudadanía”. *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- Paz, Sarela. 2012. “La marcha indígena del ‘TIPNIS’ en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de América del Sur”. *Geographia* 13.

- Peruzzotti, Enrique. 2006. "La política de *accountability* social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Alberto Olvera, 245-264. México: Porrúa.
- Pierre, Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: Palgrave.
- Philip, George. 1982. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prada, Raúl. 2008. "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado". *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*: 35-50. Bolivia.
- Ross, Michael L. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse". *World Politics* 51 (2): 297-322.
- Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda, eds. 1997. *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago: CIPMA.
- Schedler, Andreas. 2004. "Qué es la rendición de cuentas". *Cuaderno de Transparencia* 3.
- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto De la Torre. 2010. *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Más allá de bonanzas y crisis?* Washington DC: The World Bank.
- Velasco, Susan. 2015. *La nacionalización pactada: una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Von Hesse, Milton. 2011. *El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales?* Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Willebald, Henry, Vicente Pinilla y Marc Badia-Miró. 2015. "Introduction: Natural Resources and Economic Development. What Can We Learn from History? En *Natural Resources and Economic Growth*, 1-25. Londres: Routledge.

Documentos legales

Bolivia

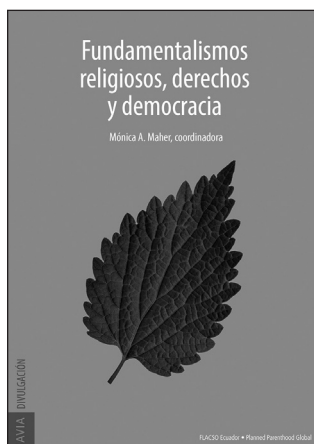
- Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009.
- Decreto Supremo 2992, Reglamento de Prevención y Control Ambiental, 23 de noviembre de 2016.
- Decreto Supremo 29629 que Reglamenta el Régimen de Precios del Gas Natural Vehicular (GNV), 2 de julio de 2008.
- Decreto Supremo 29033, Consulta y Participación a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, 16 de febrero de 2007.

- Decreto Supremo 29103, Incentivos a la Producción de Petróleo y Gas Natural en Campos Marginales, 22 de diciembre de 2006.
- Decreto 28701 “Héroes del Chaco”, 1 de mayo de 2006.
- Decreto Supremo 24176, Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente, 8 de diciembre de 1995.
- Decreto Supremo 1322 “Autorización a las Universidades del IDH”, 13 de agosto de 2012.
- Ley 970 que modifica el parágrafo III del artículo 22 de la Ley 3058 de 2005 de Hidrocarburos, 16 de agosto de 2017.
- Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarbúfera, 11 de diciembre de 2015.
- Ley 3740 de Desarrollo Sostenible del Sector de Hidrocarburos, 31 de agosto de 2007.
- Ley de Hidrocarburos 3058, 17 de mayo de 2005.
- Sentencia SCP 0084/2017, Habilitación de Evo Morales para una Reelección, 28 de noviembre de 2017.

Documentos institucionales

- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). Plan Estratégico Institucional 2011-2015.
- Estatutos YPFB.
- Informe NRG I 2017. *Índice de la gobernanza de los recursos naturales NRG I*.
- Memorias YPFB 2006.
- NRG I (Natural Resource Governance Institute). Acceso el 2 de febrero de 2018. <https://resourcegovernance.org/>
- Plan de Gobierno MAS-IPSP 2006-2011.
- Plan de Inversiones de YPFB 2011-2015.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Savia Divulgación

Fundamentalismos religiosos, derechos y democracia

Mónica A. Maher, coordinadora

Editorial FLACSO Ecuador /

Planned Parenthood Global, 2019

144 páginas

Enhorabuena la academia, con FLACSO Ecuador a la cabeza, brinda el espacio y recopila las voces y experiencias de sus investigadoras y de otros sectores, para abordar el impacto del fundamentalismo religioso en la vida y en los derechos ciudadanos. Esta es una reflexión sentida y necesaria en estos tiempos: cuestionar y mirar más de cerca el avance de los movimientos religiosos conservadores en detrimento de la vida, la salud y las libertades de las poblaciones más vulnerables.

Enhorabuena, también, este mismo espacio ilumina el ejercicio de la fe basado en la solidaridad y el respeto que promueven muchos líderes religiosos en las comunidades, una fe muchas veces invisibilizada por la sombra del oscurantismo.

Francy Cifuentes
Planned Parenthood Global

Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México

*Institutional innovation for accountability:
The National Anti-Corruption System in Mexico*



 Dr. Alejandro Monsivais-Carrillo. Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (México). (amonsi@colef.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>)

Recibido: 10/01/2019 • Revisado: 02/04/2019
Aceptado: 02/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El combate a la corrupción requiere adoptar reformas institucionales integrales que establezcan las bases para fortalecer al Estado de derecho y la rendición de cuentas. El presente artículo argumenta, sin embargo, que se requiere del respaldo vigoroso y sostenido de actores decisivos para que esas reformas funcionen conforme a lo esperado. De lo contrario, por más innovadoras que sean, pueden verse limitadas o anuladas en la práctica. Este argumento se desarrolla con base en un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México. El SNA representa el caso de una innovación institucional para la rendición de cuentas, establecida en un país caracterizado por una corrupción política persistente y arraigada. El análisis muestra que el SNA fue producto de un proceso legislativo que contó con la eficaz intervención de redes de expertos y de organizaciones altamente especializadas en el tema, en una coyuntura favorecida por los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno en turno. Esto permitió que la iniciativa original del gobierno fuera reemplazada por un esquema institucional mucho más ambicioso y progresivo. El análisis muestra, asimismo, que el SNA ha enfrentado resistencias de distinta índole, lo mismo en el plano nacional que subnacional. En particular, las expresiones ambivalentes o débiles de compromiso hacia ese sistema, mostradas por actores clave en momentos decisivos, han limitado su plena implementación.

Descriptor: cambio institucional; corrupción; democracia; legalidad; México; rendición de cuentas.

Abstract

The adoption of comprehensive institutional reforms that will establish the basis for improving the rule of law and accountability is needed to combat corruption. Nonetheless, this article posits that for these reforms to be effective the rigorous and sustained support of decisive actors is needed. Otherwise, no matter how progressive or innovative these reforms may seem on paper, institutional innovations could become ineffectual or cancelled de facto. This article advances this argument by providing an analysis of Mexico's National Anti-Corruption System (SNA). The SNA represents the case of an institutional innovation aimed at rebuilding accountability in a country characterized by persistent and pervasive political corruption. The analysis shows that SNA emerged from a legislative process that included the effective intervention of a network of experts and specialized organizations in this subject during a politically favorable moment due to corruption scandals that affected the incumbent government. As a result, the original initiative proposed by the government was replaced by a much more ambitious and progressive institutional framework. The analysis also shows that the SNA has been confronted with different challenges at a national and local level. Specifically, the ambivalent and weak commitment towards this system, highlighted by key actors in decisive moments, has limited its full implementation.

Keywords: Institutional change; corruption; democracy; legality; Mexico; accountability.

1. Introducción

La innovación institucional en la lucha contra la corrupción es indispensable para robustecer la democracia. Combatir la corrupción requiere, empero, algo más que políticas dirigidas a implementar programas puntuales. En las democracias electorales que tienen débiles capacidades para aplicar las leyes, combatir la corrupción supone adoptar reformas de largo alcance o crear nuevas instituciones para que la legalidad sea efectiva y el Estado de derecho pueda afianzarse. Sin embargo, muchas veces los desafíos consisten menos en diseñar esquemas progresivos e innovadores de rendición de cuentas, que en promulgarlos e implementarlos. La aprobación de nuevas reformas o cambios formales, lo mismo que su implementación efectiva, dependen en gran medida de las decisiones estratégicas de múltiples actores cuya colaboración es decisiva para impulsar el cambio institucional.

El presente trabajo examina los desafíos en la innovación institucional dirigida a promover la rendición de cuentas y erradicar la corrupción en el caso de México, un país caracterizado por una corrupción generalizada (Casar 2015; Morris 2009). El análisis se enfoca en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgado en 2015. El SNA es producto de una reforma constitucional que establece un esquema de coordinación entre los poderes estatales con alcance nacional y subnacional, en el que desempeña funciones clave un comité de “ciudadanos” –expertos en la materia, sin membresía partidista–. En este estudio, se reconstruye el proceso de creación del SNA a partir de una iniciativa presentada por uno de los gobiernos en los que más se expandió la corrupción en la historia reciente de la democracia mexicana. El análisis muestra que la iniciativa original fue reemplazada por un esquema institucional mucho más ambicioso y progresivo. Esto fue consecuencia de la decisiva intervención de redes de expertos y de organizaciones altamente especializadas en el tema, la cual se vio favorecida por los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno en turno. Por otro lado, se señala que la implementación efectiva del SNA ha enfrentado obstáculos de distinta índole, ya sea por haber carecido del apoyo de actores relevantes en momentos clave o por afrontar la oposición velada de otros. Incluso el gobierno que llegó al poder en 2018, electo por una mayoría sin precedentes en el país, bajo el mandato expreso de erradicar la corrupción, ha dado muestra de tener un compromiso vacilante con la implementación efectiva del SNA.

La organización del presente artículo sigue la misma secuencia que se ha expuesto hasta este punto. Las primeras dos secciones contienen el planteamiento conceptual y analítico. El caso mexicano se discute desde la sección tercera a la quinta. Las conclusiones ofrecen una visión de conjunto del análisis y discuten sus implicaciones.

2. Democracia y combate a la corrupción

El combate a la corrupción es una cuestión estrechamente vinculada con el fortalecimiento de la democracia y el control ciudadano sobre el poder político. La democracia es un sistema político que se rige bajo el principio de que el poder estatal debe estar sujeto al control de la ciudadanía, en el ejercicio de sus libertades y derechos (Pettit 2012, capítulo 5). En ese sentido, la democracia está constituida por “las vastas y complejas redes de rendición de cuentas (*accountability*) entre colectividades (*peoples*) y aquellos que gobiernan en su interés y en su nombre” (Warren 2014, 39).¹ A la vez, la corrupción, entendida como la apropiación o abuso de un poder público que tiene como finalidad obtener un beneficio particular o privado (Nye 1967, 419), constituye una de las formas de vulneración de las normas democráticas más comunes y extendidas. La corrupción funciona como una forma de exclusión política en la medida en que opera bajo una duplicidad en el ejercicio de la función pública (Warren 2004, 334): quienes detentan una posición de autoridad actúan como si se condujeran con apego a la norma, cuando en realidad se comportan de forma discrecional para obtener beneficios particulares a costa de los bienes y recursos públicos. Asimismo, Rothstein (2014) destaca que la corrupción viola la norma de imparcialidad con la que debe conducirse una administración pública responsable y orientada por normas generales y universalistas.

La lucha contra la corrupción, empero, está lejos de ser una cuestión sencilla. La corrupción engloba relaciones y prácticas que desafían una clasificación exhaustiva. De acuerdo con Rose-Ackerman y Palifka (2016, 8-9), las prácticas de corrupción incluyen sobornos, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, fraudes contables, conflicto de interés, cleptocracia, entre otros. Esto hace virtualmente imposible definir una estrategia que pueda aplicarse por igual en todas y cada una de las formas de la corrupción. Por otra parte, aunque las democracias ofrecen incentivos para que los gobernantes electos implementen medidas que combatan a la corrupción, las reformas institucionales pueden tener como consecuencia la emergencia de nuevas redes de corrupción. Esto es particularmente común en regímenes electoralmente competitivos que se caracterizan por tener débiles capacidades estatales (Fukuyama 2015).

Con frecuencia, puede parecer que el combate a la corrupción requiere leyes y políticas que incrementen los beneficios de conducirse con apego a las reglas formales y que hagan creíbles los costos de transgredirlas. Desde tal enfoque, se da por hecho que existe un aparato administrativo relativamente profesionalizado y capaz; que existen ministerios públicos o instancias de procuración de justicia igualmente profesionalizadas; y que los tribunales podrán castigar de forma imparcial y certera

¹ Las instituciones de rendición de cuentas (*accountability*) favorecen la responsividad, la transparencia y la aplicación de la legalidad, pero pueden entrar en contradicción con otros propósitos de interés público igualmente relevantes. Por ejemplo, Warren (2014, 43-44) alerta sobre el posible efecto adverso de una rendición de cuentas excesiva sobre la confianza y la solidaridad; de igual forma, Mainwaring (2003, 4-5) considera que la rendición de cuentas puede estar en tensión con la efectividad de los gobiernos.

los casos de corrupción que así lo ameriten. El problema consiste en que, muchas veces, no se cuenta plenamente con ninguna de estas condiciones. Entonces el combate a la corrupción se convierte en un problema de una magnitud mucho mayor, ya que implica construir nuevas capacidades legales y organizacionales en los distintos poderes del Estado. En regímenes electoralmente competitivos, con débiles capacidades para aplicar las leyes, combatir la corrupción requiere desde cambios constitucionales hasta reformas legales que apuntalen las capacidades de los múltiples conglomerados organizacionales que constituyen el poder público, reconstruyendo o armonizando las redes institucionales de rendición de cuentas.

El diseño e implementación de reformas anticorrupción son productos contingentes del intercambio entre múltiples actores, pues dependen, en gran medida, de coyunturas propicias o cambios graduales en el mediano y largo plazos. En ese sentido, las instituciones y políticas anticorrupción son el resultado de procesos de experimentación e innovación constante. El presente estudio se inscribe en el análisis de las innovaciones institucionales en materia de rendición de cuentas. Se trata del conjunto de reglas, entidades públicas o mecanismos formales de coordinación que se adoptan para la supervisión, vigilancia, control y/o adjudicación legal del ejercicio del poder público (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010). Es el caso de una amplia variedad de órganos o agencias con distintos tipos de facultades, como las veedurías ciudadanas, los presupuestos participativos, las defensorías de derechos humanos, las agencias regidas por consejos de expertos, los órganos legislativos de auditoría o los tribunales de cuentas, entre otros. Estas innovaciones incorporan, frecuentemente, esquemas que confieren voz y capacidad de decisión a la ciudadanía mediante diversas figuras de contraloría social, deliberación o representación públicas (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2015).

54

3. Los desafíos del cambio institucional

La creación de nuevas figuras institucionales no garantiza su efectividad. Con frecuencia, los esfuerzos por abatir la corrupción resultan infructuosos en la medida en que se ven afectados por problemas de coordinación de la acción colectiva (Persson et al. 2013). Por ambiciosas que sean, las reformas se verán limitadas mientras los individuos asuman que otros seguirán actuando con duplicidad al aplicar o seguir las reglas, ya que eso los colocaría en desventaja si únicamente ellos las cumplen. En otras palabras, la corrupción tenderá a persistir en la medida en la que el cambio institucional resulte insuficiente para revertir el cálculo estratégico de los actores públicos y privados (Mishra 2006).

En términos analíticos, es importante reconocer que las decisiones estratégicas de los actores desempeñan un rol determinante en el éxito de las reformas dirigidas a promover la rendición de cuentas y erradicar la corrupción. Invariablemente algunos

actores se beneficiarán del nuevo orden institucional, mientras que otros se verán perjudicados en alguna medida. Entonces, el peso relativo que tengan en la aprobación o implementación de una reforma será determinante del éxito de la misma. La reforma será efectiva cuando, independientemente de su poder e intereses, los actores se sujeten a las reglas formales. El gobierno de la ley (*rule of law*) se establece cuando cumplir con las reglas se convierte en “la estrategia dominante” para actores decisivos e influyentes—incluyendo a los propios gobernantes (Holmes 2003)—. La pregunta es: ¿cómo se produce esa situación? De acuerdo con Maravall y Przeworski (2003, 11-12): “Un sistema de pesos y contrapesos conduce al gobierno como un todo a actuar de manera predecible y moderada cuando 1) esas instituciones tienen medios e incentivos para controlarse unas a otras, y 2) cuando sus prerrogativas institucionales tienen el respaldo de intereses organizados”.

Desde esta perspectiva, el “sistema de pesos y contrapesos” puede considerarse equivalente a lo que otros consideran la “vasta y compleja red de instituciones de rendición de cuentas” (Mainwaring 2003, 20; Warren 2014). Asimismo, la condición que alude a “los medios e incentivos” de los diferentes pesos y contrapesos para controlarse unos a otros remite a la importancia del diseño institucional. Así, el combate a la corrupción exige, por un lado, una cuidadosa articulación de los objetivos que persiguen las reformas institucionales con las facultades, funciones e incentivos que se otorga a las agencias y funcionarios públicos. Por otro, requiere recursos financieros suficientes y personal capacitado para actuar con efectividad.

El punto clave está en que las reformas deben estar apoyadas por “intereses organizados”. Se trata de actores relevantes y decisivos en un determinado contexto—las autoridades electas, funcionarios públicos, jueces y magistrados, partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, corporaciones empresariales, etc.—, que pueden influir *de facto* en la aprobación e implementación de una reforma. La importancia que tienen las decisiones y estrategias de los agentes en el cambio institucional ha sido destacada por diversos autores. Por ejemplo, la teoría del cambio institucional gradual de Mahoney y Thelen (2010) confiere un papel central a la agencia política. De acuerdo con esta teoría, dependiendo de las oportunidades dadas por el contexto y el margen de discrecionalidad existente en la aplicación de las reglas, el cambio institucional se produce por desplazamiento, por capas, desviación o conversión. Sin embargo, como muestran Levitsky y Murillo (2012), la teoría del cambio gradual tiene sentido en países con instituciones fuertes. En cambio, en América Latina, la realidad prevaleciente es de instituciones débiles, caracterizadas tanto por su inestabilidad y reemplazo constante, como por su deficiente aplicación. Levitsky y Murillo (2012), no obstante, insisten en la importancia del respaldo de actores poderosos a las reformas institucionales para que éstas tengan viabilidad.

Reconocer la importancia analítica del carácter estratégico de los agentes implicados en los procesos de cambio institucional en materia anticorrupción remite a dos tareas

prioritarias. La primera es dar cuenta del proceso que produce una reforma de largo alcance. Si la corrupción favorece el mantenimiento del *statu quo*, ¿qué es lo que favorece que se forme una coalición de actores suficiente para promover un cambio institucional ambicioso? ¿Son factores exógenos, como la presión internacional o coyunturas críticas y crisis políticas? ¿O son factores endógenos como la formación de una coalición política mayoritaria que, por una razón u otra, se beneficia de un orden institucional diferente?

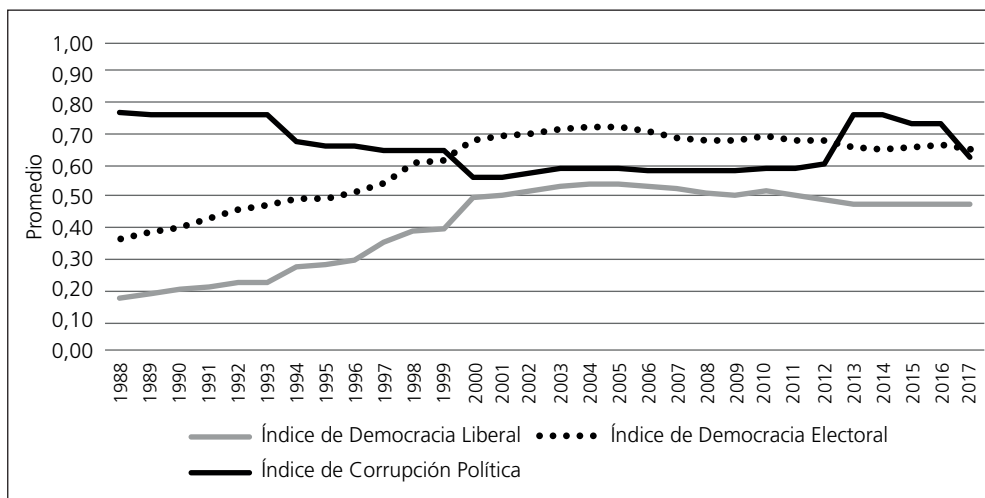
La segunda tarea es dar cuenta del rol que desempeñan actores relevantes en la implementación y aplicación del cambio institucional. Los autores de una reforma constitucional, por ejemplo, no necesariamente serán responsables de su posterior implementación. Si el apoyo de “intereses organizados” o actores poderosos se dispersa, es mucho más probable que esas innovaciones se queden a medias o en el papel. En cambio, si existe una red de soporte estratégico para la reforma, es probable que su aplicación sea efectiva y su cumplimiento se refuerce por sí mismo con el paso del tiempo. La investigación reciente revela que los intereses creados por las nuevas agencias e instituciones de rendición de cuentas son cruciales para afirmar sus funciones y expandir sus facultades.

Como ha mostrado Arantes (2015), la configuración de las redes de *accountability* en Brasil es producto de un vigoroso “pluralismo estatal”. De acuerdo con Arantes (2015), el Ministerio Público y la Policía Federal de ese país han ampliado afirmativamente sus funciones y prerrogativas legales y políticas. En esa misma línea, Praça y Taylor (2014, 28) argumentan que, además de momentos fundacionales como la Constitución de 1988, el desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil ha quedado definido por los “procesos transformadores” promovidos en el día a día por los propios agentes que constituyen esas instituciones.

4. Democracia y corrupción en México

México es un país en el que la corrupción se encuentra ampliamente extendida. Como se aprecia en el gráfico 1, un alto nivel de corrupción ha sido un atributo característico del intercambio político en este régimen. México es uno de esos casos en los que la corrupción no depende exclusivamente de la falta de honestidad de los políticos y servidores públicos ni se soluciona solamente castigando de forma ejemplar a los transgresores. Se trata de un fenómeno “sistémico”, en el sentido de que la apropiación de los bienes públicos con fines particulares ha sido un mecanismo intrínseco de reproducción del sistema político. La duplicidad característica de la corrupción —el amparo en la legalidad existente al tiempo que se la tergiversa o evade— ha sido un elemento facilitador de la operación del sistema político en todos sus planos y niveles. Desde la asignación de partidas presupuestales o el financiamiento de las campañas electorales, hasta la celebración de contratos entre particulares, el pago de impuestos o el acceso a los servicios públicos.

Gráfico 1. Democracia y corrupción en México, 1988-2017



Elaboración del autor usando los índices diseñados por el proyecto “Variedades de la democracia” (ver Coppedge et al. 2019).²

En un estudio pionero publicado en 1991, Stephen Morris señalaba que la corrupción penetraba a toda la estructura del régimen político (Morris 1991, xv). Esto obedecía a la lógica patrimonial del partido dominante, que disponía de los puestos y recursos públicos para repartirlos como botín y conservar su predominio electoral. Bajo este esquema, la corrupción era un mecanismo intrínseco al sistema de reparto de poder que servía para comprar lealtades y mantener la disciplina en un sistema de partido dominante. En contraste, con la instauración de la democracia electoral, la corrupción se generalizó bajo un esquema diferente. La dispersión del poder político favoreció la expansión de la corrupción de forma descentralizada, impulsada por la falta de controles efectivos en el ejercicio del gobierno y la administración pública.

Sin pasar por ninguna ruptura o refundación del régimen político,³ siguiendo una pauta de negociación y cambio paulatinos, México dejó de ser un autoritarismo competitivo para convertirse en una democracia electoral (Schedler 2005).⁴ La democratización activó la operación de los pesos y contrapesos previstos en la Constitución, permitiendo que el pluralismo partidista, el Congreso, la Suprema Corte y el propio federalismo se convirtieran en protagonistas en la definición e implementación de las

2 El Índice de Corrupción Política mide el nivel en que la corrupción está presente en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Índice de Democracia Electoral mide el grado en que en un país se llevan a cabo elecciones libres y competitivas en un marco de libertades civiles y políticas. Si a éste se añade el grado en que los pesos y contrapesos y el orden constitucional protegen a los individuos de posibles abusos del poder estatal, se tiene el Índice de Democracia Liberal. Ver: www.v-dem.net Acceso el 16 de junio de 2019.

3 Desde su promulgación en 1917, la Constitución mexicana ha servido de forma ininterrumpida como la ley fundamental del sistema político. Eso sí, ha sido objeto de cerca de 699 reformas entre 1921 y el 15 de agosto de 2001 (Fix-Fierro y Valadés 2016, 2-3).

4 A lo largo de varios ciclos reformistas, el esquema de regulación de la competencia electoral se ha transformado sustancialmente. El propio Instituto Federal Electoral se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, asumiendo nuevas funciones, entre ellas, designar a los consejeros de los órganos públicos electorales a nivel subnacional, una atribución que tenían las legislaturas locales.

políticas públicas. Sin embargo, pronto resultó evidente que no existía un marco institucional apropiado para que los poderes públicos pudieran actuar de manera coordinada y eficiente, rindiendo cuentas de forma legal y democrática (López Ayllón y Merino 2010). Intentando revertir esta situación, desde la alternancia en el poder ejecutivo federal en 2000, se han aprobado reformas constitucionales e institucionales con el fin de profesionalizar el servicio público federal y promover la transparencia y la rendición de cuentas (Morris 2009).

Con todo, las reglas e instituciones emergentes se desarrollaron en un marco de fragmentación institucional y poder político disperso. Así, dada la persistente debilidad del Estado de derecho en el país, las nuevas instituciones pronto se vieron rebasadas por la vigorosidad con la que se estabilizaron las prácticas de corrupción en el plano de la competencia electoral y el ejercicio del gobierno. Más allá del cuantioso financiamiento público destinado a la competencia electoral, desde el plano nacional al municipal, las campañas se convirtieron en una de las principales fuentes de demanda de recursos de procedencia ilícita (Casar y Ugalde 2018). Al mismo tiempo, el acceso a los puestos de elección popular representó una forma renovada de acceso a un botín de recursos y prebendas del que se ha podido disponer con amplio margen de discrecionalidad, especialmente en los múltiples enclaves de poder territorial que se consolidaron en el marco del federalismo. De esta forma, aún en su mínima expresión, la corrupción se afianzó como un mecanismo regular del intercambio político. Resistirse a formar parte de esas redes de intercambio podía significar la derrota electoral, la imposibilidad de proveer bienes o servicios al gobierno, o la pérdida del puesto de trabajo en el sector público.

58

5. Innovación institucional para el combate a la corrupción

En un contexto de corrupción política generalizada, en 2015 se promulgó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Este sistema es resultado de un proceso político caracterizado por una particular combinación de circunstancias. La iniciativa de crear una nueva agencia estatal de combate a la corrupción fue impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto al comienzo de su mandato. Esta iniciativa estaba contemplada dentro los compromisos que se adoptaron en el Pacto por México,⁵ un programa de reformas negociado por Peña Nieto con los dos partidos de oposición más importantes hasta ese momento: el Partido Acción Nacional (PAN), un partido de centro-derecha, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda, aunque poco después se sumaría el Partido Verde Ecologista (PVE). Por medio del Pacto por México, Peña Nieto negoció reformas de carácter estructural que no habían podido ser implementadas por los dos

5 Los compromisos contenidos en el Pacto por México se pueden consultar en: <https://bit.ly/2FespQw>

gobiernos anteriores de Vicente Fox y Felipe Calderón, ambos de filiación panista. De esa forma, entre 2012 y 2014 se aprobaron prioritariamente reformas en materia energética y de competencia económica que profundizaron la orientación del país hacia los mercados globales, además de otras iniciativas en materia educativa, electoral y un amplio espectro de políticas.

En virtud de la rapidez con la que se implementó el Pacto por México, Peña Nieto fue percibido como un presidente eficaz y modernizador.⁶ Así parecía disipar los temores de que su triunfo representara un retroceso democrático (McCann 2015), ya que con él regresaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder. Los temores en ese sentido no necesariamente estaban infundados, pues el PRI se convirtió en un partido competitivo electoralmente, pero no había dejado atrás las prácticas de corrupción y autoritarismo que lo habían definido. Concretamente, aunque obtuvo la presidencia con el 38,2% de los sufragios, el triunfo de Peña Nieto había quedado opacado por acusaciones de compra de votos y uso indebido de recursos en la campaña electoral (Aziz Nassif 2013, 56-60). Cumplir con los compromisos en materia de transparencia y combate a la corrupción contenidos en el Pacto por México podía servir como una medida prudente para dotar de credibilidad al nuevo gobierno.⁷

La iniciativa en materia anticorrupción promovida por Enrique Peña Nieto fue presentada por los grupos parlamentarios del PRI y del PVE en el Senado el 15 de noviembre de 2012.⁸ Esta iniciativa contemplaba la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta comisión había de ser autónoma y quedar compuesta por cinco comisionados que habrían de durar en su encargo por siete años. Sin embargo, la designación de esos comisionados sería facultad del presidente, aunque el Senado podía objetar alguna designación reuniendo una mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes. De esta forma, dejando sin atender la magnitud del problema de la corrupción, esta propuesta habría de dotar al poder ejecutivo de un instrumento altamente discrecional para perseguir presuntos delitos de corrupción en todos los niveles de la administración pública.

Las críticas por parte de los expertos a la iniciativa de Peña Nieto en materia anticorrupción no se hicieron esperar.⁹ Estas críticas se expresaron igualmente en los foros a los que el Senado convocó poco después. Sin embargo, esa deliberación no produjo ningún efecto. Cerca de un año más tarde, el 12 de diciembre de 2013, los senadores aprobaron un dictamen que contemplaba pocas modificaciones a la inicia-

6 Es emblemática la portada de la revista *Time* del 24 de febrero de 2014, titulada "Saving Mexico". Ver: Michael Crowley. "The Committe to Save Mexico". *Time*. <https://bit.ly/2RbCyDr>

7 A la larga, este esfuerzo resultó infructuoso. Peña Nieto terminó su mandato siendo el presidente más impopular del México contemporáneo. Pero no solo eso: su Gobierno quedó asociado con una amplia evidencia de casos de corrupción, arbitrariedad e impunidad. Hacer un recuento de todos esos eventos y episodios requiere mucho más espacio. Desde la perspectiva de la creación del SNA, Meyer e Hinojosa (2018) presentan un reporte integral de la magnitud que alcanzaron la violencia y corrupción durante el último gobierno del PRI.

8 Ver la iniciativa en: <https://bit.ly/2QuIXW1>

9 Ver "La Comisión Nacional Anticorrupción: una solución limitada para un problema complejo", en: <https://bit.ly/2L4aDha>

tiva original.¹⁰ El dictamen de ley pasó a la Cámara de Diputados, donde permaneció “en la congeladora” durante varios meses más.

Cuando se retomó el tema anticorrupción en la Cámara de Diputados, en el otoño de 2014, el escenario político había cambiado en un aspecto decisivo: el Gobierno de Peña Nieto se había sumergido en una crisis de credibilidad de la que no habría de recuperarse. Primero, la opinión pública reaccionó con indignación ante la presunta implicación del Ejército en la ejecución sumaria de 22 civiles en Tlataya, estado de México.¹¹ Un par de meses después, la violencia registrada en la ciudad de Iguala la noche del 26 de septiembre y la concomitante desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa provocaron una demanda enérgica y unánime, a escala nacional, de acciones efectivas y legalmente fundamentadas por parte de la autoridad. Como señala el Centro PRODH, se trataba de “uno de los episodios más emblemáticos de violación a los derechos humanos en la historia reciente de nuestro país”.¹² En estas circunstancias, en noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó un reportaje en el que denunciaba que la esposa del presidente había sido beneficiada por la compra de su “casa blanca” en una de las zonas residenciales más lujosas del país, por un influyente contratista del gobierno.¹³ La reacción oficial consistió en adoptar medidas cosméticas que básicamente profundizaron la pérdida de credibilidad del titular del ejecutivo.¹⁴

La posición reactiva en la que se había colocado el Gobierno, aunada al reclamo en la opinión pública de adoptar medidas efectivas en contra de la corrupción, resultó favorable para el desarrollo del proceso legislativo que produjo el SNA y sus leyes reglamentarias.¹⁵ Este proceso comenzó cuando el PAN en la Cámara de Diputados introdujo una nueva iniciativa de ley anticorrupción, diferente a la aprobada por el Senado un año antes. Lo distintivo de esta propuesta es que fue elaborada con base en un proyecto formulado por la Red por la Rendición de Cuentas. De acuerdo con Merino (2015), esto fue posible gracias a los canales de comunicación y colaboración que se establecieron entre legisladores y organizaciones civiles especializadas en rendición de cuentas, durante la elaboración de la Ley General de Transparencia y el Sistema Nacional de Transparencia.¹⁶ Esta colabora-

10 Ver dictamen en: <https://bit.ly/2FemeKZ>

11 Después de más cuatro años de los hechos, el caso Tlataya sigue abierto. Ver: <https://ymlp.com/zX5qQ6>

12 Ayotzinapa representa, probablemente, el caso más notable de persistencia de la impunidad y la incertidumbre jurídicas del Gobierno de Peña Nieto. Ver: <http://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/>

13 Ver la investigación original en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

14 Durante los primeros días de septiembre de 2014, el presidente hizo una las declaraciones que más perjudicaron su imagen: “La corrupción es un asunto cultural”, ver: <https://bit.ly/2ChxdjQ>. Cuando explotó la crisis por la “casa blanca”, se anunció una serie de medidas que resultaron inconsecuentes: <https://bit.ly/2RBw5Bd>; en cambio, designó a Virgilio Andrade, un funcionario leal a su causa, para que investigara el presunto conflicto de interés. Meses más tarde, el presidente, su esposa y otros funcionarios fueron exonerados: <https://bbc.in/2QzWNWc>

15 Una útil cronología del proceso político que produjo al SNA y a sus leyes reglamentarias se encuentra en: <https://www.tm.org.mx/reformasna/>

16 Merino (2015) ofrece una reconstrucción analítica y vivencial del proceso de configuración de la reforma que crea al SNA que merece conocerse con detenimiento.

ción prosiguió a lo largo de todo el proceso legislativo que implicó la promulgación del SNA y sus leyes reglamentarias.

Las capacidades de incidencia política y técnica de las redes de organizaciones sociales especializadas en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción hicieron una diferencia sustantiva. En virtud de su labor y colaboración con legisladores de ambas cámaras del Congreso, no solo se promulgó una reforma mucho más ambiciosa que la concebida inicialmente por el poder ejecutivo, sino que la formulación de las leyes reglamentarias del SNA se discutieron bajo la figura de un parlamento abierto en el Senado.¹⁷ De esta forma, en el marco del intercambio entre legisladores y organizaciones anticorrupción, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la reforma que creaba al SNA el 26 de febrero de 2015.¹⁸ La deliberación prosiguió en el Senado en abril de 2015¹⁹ y la reforma quedaría promulgada el 27 de mayo de ese mismo año. El debate en torno a la construcción del marco normativo del SNA se prolongó todavía un año más. Las leyes reglamentarias serían aprobadas, finalmente, el 18 de julio de 2016.²⁰ Así quedaba establecido el SNA mexicano. Esta reforma obligaba a las entidades federativas a adecuar su normatividad y crear sistemas estatales de corrupción en el plazo de un año, el 19 de julio de 2017.

De tal forma, el SNA establece las bases para crear un sistema integrado y coherente de prevención y combate a la corrupción, superando la fragmentación del marco normativo que había prevalecido hasta ese momento. Así lo establece el artículo 113 constitucional:²¹ “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

El diseño institucional de este sistema es innovador. No constituye una nueva dependencia de Gobierno ni es propiamente un órgano constitucional autónomo como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o el Banco de México. Se trata, en principio, de una estructura de coordinación entre poderes y órganos públicos implicados la legalidad, la fiscalización y la rendición de cuentas. El núcleo básico del sistema lo constituye el Comité Coordinador (CC), una instancia

17 La elaboración de las leyes reglamentarias del SNA se caracterizó por abrir espacios de consulta con especialistas. Luego de realizar una serie de foros públicos en febrero de 2016, organizaciones como Transparencia Mexicana, IMCO y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias promovieron la iniciativa ciudadana #Ley3de3, que sería el antecedente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En abril de ese mismo año, las propuestas de ley en el Senado se llevaron a cabo bajo la modalidad del “parlamento abierto”. Este proceso y la versión estenográfica de los foros y el dictamen de las leyes se encuentra en: <https://bit.ly/1OnlwKv>

18 Ver el proyecto de decreto en: <https://bit.ly/1C07Uyz>

19 La cronología detallada del proceso legislativo y la versión estenográfica de las sesiones de deliberación se encuentran en: <https://bit.ly/2AI60GT>

20 La generación del SNA supuso la creación de cuatro nuevas leyes y la reforma de tres más. Las nuevas leyes que se promulgaron son: Ley General del SNA; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reformaron: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y el Código Penal Federal.

21 Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015: <https://bit.ly/1POboeB>

integrada por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (órgano de la Cámara de Diputados); la Secretaría de la Función Pública (que forma parte del poder ejecutivo); la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FCC, adscrita al Ministerio Público Federal); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA, del poder judicial); el Consejo de la Judicatura Federal (también del poder judicial); el INAI (órgano constitucional autónomo); y el Comité de Participación Ciudadana.

Uno de los atributos distintivos del SNA es, precisamente, el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Este comité está integrado por cinco personas que cuentan con una trayectoria destacada en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La persona que presida el CPC es, a la vez, presidente del CC. Entre las funciones principales del CPC se encuentran proponer políticas nacionales contra la corrupción, dar seguimiento a los trabajos del CC y del SNA, y establecer mecanismos de vinculación con la sociedad en general y con organizaciones sociales, académicas y grupos ciudadanos.

El SNA contempla, asimismo, una Secretaría Ejecutiva responsable de poner en funcionamiento las políticas del CC; la creación de una Plataforma Digital Nacional que albergue la información del SNA mediante un conjunto de sistemas electrónicos, algunos de los cuales podrán ser consultados por la ciudadanía; un Sistema Nacional de Fiscalización articulado por un Comité Rector en el que se integren la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y sus órganos homólogos en las entidades federativas del país; y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) que deberán ser constituidos legalmente en cada una de las 32 entidades federativas del país, siguiendo los lineamientos básicos del SNA. Otra de las características del entramado normativo de este sistema es que distingue entre faltas administrativas graves y no graves, y prevé que los particulares, ya sea como personas físicas o morales, puedan estar implicados esas faltas.²² Las faltas graves podrán ser ahora sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se tipifica claramente en el Código Penal Federal los actos de corrupción que pueden ser clasificados como delitos y se crea una fiscalía especializada para perseguirlos en el ámbito penal.

6. La ruta incierta de la implementación

La promulgación del SNA fue producto de una coyuntura que le dio un carácter más inclusivo y deliberativo que el que inicialmente parecía previsto. Esto no significa que ese proceso haya sido terso o carente de obstáculos. Lo característico fue la incidencia estratégica de organizaciones y redes pro rendición de cuentas a partir de la construc-

22 El diseño institucional del SNA tiene todavía importantes desafíos que subsanar para ser efectivo. Una evaluación pormenorizada de los aspectos que deben tenerse en cuenta para hacer funcional a este sistema se encuentra en Fernández Martínez y Jaime (2018). Ver también: <https://bit.ly/2Fo9cKV>

ción de articulaciones con una pluralidad de legisladores de la oposición y el partido gobernante. Ese esquema de intercambio político y deliberativo se mantuvo, no sin tensiones, todavía en una etapa posterior en la cual se formularon y promulgaron las leyes secundarias del sistema. Sin embargo, conforme se aproximaba el momento de la implementación efectiva del SNA, las prioridades y estrategias de los actores decisivos se modificaron para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Por un lado, la implementación del SNA creó contrapesos que pronto comenzaron a ejercer afirmativamente sus atribuciones institucionales. Uno de los casos más significativos, en ese sentido, ha sido la conformación del CPC. El nombramiento de los cinco miembros del CPC fue realizado mediante una convocatoria y un proceso de auscultación públicos. Conforme a la ley, este proceso estuvo a cargo de la comisión de selección del SNA, designada a su vez por el Senado de la República el 13 de octubre de 2016. Esta comisión quedó integrada por nueve personas, las cuales fueron propuestas por organizaciones de la sociedad civil especializadas en rendición de cuentas, o por instituciones de educación superior y de investigación.²³ La conformación del CPC, a su vez, se llevó a cabo mediante un procedimiento imparcial y abierto al escrutinio público, lo cual cimentó su legitimidad. Así, el 30 de enero de 2017 fueron designados los primeros cinco integrantes del CPC: Jacqueline Peschard, Mariclaire Acosta, Alfonso Hernández, José Octavio López Presa y Luis Manuel Pérez de Acha. Dos años después, el CPC pasó por una etapa de inestabilidad debido a la renuncia de Pérez de Acha para contender por el puesto de fiscal general y a un relevo que quedó en suspenso debido a una querrela legal de un concursante que había sido descartado del proceso.

Cabe destacar que el CPC formuló de manera abierta y participativa la primera propuesta de una política nacional anticorrupción difundida a finales de 2018. Como lo describe el propio documento en el que está plasmada (CPC 2018), esta propuesta fue producto de consultas a expertos y ciudadanía por medio de diversas metodologías, incluyendo la realización de ocho foros de consulta en diversas regiones del país. El producto es un documento que evalúa la magnitud del problema de la corrupción, formula un diagnóstico y define prioridades de política pública centradas en cuatro ejes: el combate a la impunidad; la lucha contra la arbitrariedad; el impulso al involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción; y la atención a las interacciones entre el gobierno y la ciudadanía.²⁴ En otro plano, desempeñando un rol proactivo y ante la omisión en el nombramiento de los 18 jueces que debían incorporarse al recién creado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el CPC interpuso un juicio de amparo en contra del Senado de la República²⁵ para que resolviera conforme a lo previsto en la ley.

23 Se puede ver quiénes fueron los integrantes de esta comisión en: <http://www.comisionsna.mx/>

24 La propuesta de política formulada por el CPC-SNA parece tener una orientación más de carácter punitivo, dejando en un lugar secundario una perspectiva de desarrollo de capacidades para la rendición de cuentas. Ver, en ese sentido, la propuesta formulada por la Red por la Rendición de Cuentas: <https://bit.ly/2tdDU2n>

25 Ver: "Ordenan decidir sobre magistrados de SNA". Red por la Rendición de Cuentas, 1 de agosto de 2018: <https://bit.ly/2Mf4Jus>

Por otra parte, pronto quedó patente que algunos actores necesarios para la implementación efectiva del SNA recurrirían a estrategias dilatorias, de oposición o tergiversación de las reglas y procedimientos. A manera de anécdota, se puede mencionar la repentina desacreditación del proceso de nombramiento del CPC que realizó el senador por el PVE, Pablo Escudero, quien había sido partícipe clave de la promulgación de la reforma —el PVE era pieza clave de la coalición del Gobierno de Peña Nieto—.²⁶ En un plano de mayor trascendencia, si bien la administración de Peña Nieto promulgó la reforma que creó al SNA y sus leyes secundarias, también incurrió en omisiones que obstaculizaron su implementación. Por un lado, su Gobierno dejó pendiente la designación de una pieza crucial para el sistema: el fiscal anticorrupción. Esto tuvo su origen en una omisión previa: la falta de nombramiento del titular de la Fiscalía General de la Nación, una institución autónoma que fue creada por una reforma constitucional de 2016. Ante las presiones para evitar el nombramiento de un “fiscal carnal” (fiscal “hermano”, sin autonomía *de facto*), el presidente dejó vacante el puesto. De igual manera, cerca del final del primer período de sesiones del Congreso en 2017, sometió a la aprobación del Senado una propuesta de 18 magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta propuesta se quedó “congelada”.²⁷ En abril de 2019, dos años después, un tribunal ordenó al Senado y al poder ejecutivo transparentar y concluir el proceso de nombramiento de los jueces.

Las estrategias dilatorias prosiguieron en la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024).²⁸ El nuevo Gobierno representaba a una oposición de izquierda —si bien algo desdibujada por sus alianzas con líderes sindicales y políticos de dudosa reputación, más empresarios y redes evangélicas—, que llegó al poder con el porcentaje de votación más alto registrado por un candidato en la etapa democrática del país: 53,3%, equivalente a poco más de 30 millones de votos. Esta votación le confirió un mandato inequívoco al presidente López Obrador para cumplir su promesa de efectuar una “cuarta transformación” en el país —la “4T”—. El eje medular de esa “transformación” era erradicar la corrupción, “el principal problema de México”.

No obstante, hay indicios de que el combate a la corrupción durante la administración de AMLO no implicaría fortalecer el SNA. López Obrador es un político caracterizado por disposiciones redentoras y paternalistas, reacio a los contrapesos formales. Su posición la dejó clara desde el primer momento: en su discurso de toma de posición, anunció que no perseguiría la corrupción de los gobiernos anteriores.²⁹ Sus acciones subsecuentes en la materia dejaron ver que no tenía expectativas de

26 Ver: “Preocupa al Senado sistema anticorrupción”. *El Universal*, 1 de julio de 2017: <https://bit.ly/2tBaUnb>

27 En marzo de 2018, el CPC encabezó un pronunciamiento relacionado con las omisiones de las autoridades en las designaciones pendientes en el SNA. El CPC presentó una serie de criterios que debían ser considerados para dotar de certeza, imparcialidad y legitimidad a esas designaciones. Ver: <https://bit.ly/2Ficorp>

28 Por lo menos hasta mediados de 2019, cuando se redactó este trabajo.

29 Ver: Paulina Villegas. “La toma de posesión de AMLO: combate a la corrupción, pero no perseguirá a los antiguos funcionarios”. *New York Times*, 1 de diciembre de 2018: <https://nyti.ms/2QAQFAY>

alentar el desarrollo autónomo del SNA. A saber: en mayo de 2019, fue cubierto el puesto de fiscal anticorrupción con el nombramiento de Luz María Mijangos, cuyos méritos profesionales quedaron opacados por un proceso en el que no hubo comparecencias públicas ni justificación de su nombramiento –y por ser parte de un grupo cercano al presidente–. Esta designación fue responsabilidad del nuevo fiscal general de la república, Alejandro Gertz Manero, un hombre que también gozaba de la confianza del López Obrador cuando fue nombrado por el Senado –el presidente conserva, además, la facultad de destituirlo por “causas graves”–. Por otra parte, como respuesta al tribunal que emitió una sentencia para que el ejecutivo y el Senado procedieran a nombrar a los magistrados requeridos para hacer funcionar al SNA, el poder ejecutivo presentó una controversia constitucional cuya admisión implicaría prolongar todavía más un proceso que ya se había extendido por más de dos años.

Pocos meses antes, el líder de la bancada del partido del presidente en el Senado presentó una iniciativa que promovía la creación de una “sala anticorrupción” en la Suprema Corte de Justicia, añadiendo cinco magistrados a los 11 ya existentes. Al inicio de su mandato, AMLO había tenido ya oportunidad de proponer a dos nuevos magistrados de la Suprema Corte, leales a su causa. De prosperar esa nueva iniciativa, más que combatir la corrupción, el máximo tribunal constitucional quedaría básicamente sujeto al control del presidente. La intención del poder ejecutivo de debilitar a los contrapesos quedó de manifiesto, asimismo, en los nombramientos de la Comisión Reguladora de Energía o en la supresión de un instituto autónomo de evaluación educativa, entre otros casos. De esta forma, un Gobierno electo con una legitimidad electoral sin precedentes, con pleno control del Congreso y con el mandato expreso de erradicar la corrupción, quedó encabezado por un político que no solo estaba convencido de que su propia honestidad era suficiente para purificar la política nacional, sino que desconfiaba, cuando no combatía, a los contrapesos institucionales y los poderes autónomos formales.

Finalmente, si en el plano nacional la implementación inicial del SNA enfrentó omisiones y rezagos, en el nivel subnacional el desarrollo de los sistemas estatales comenzó siendo aún más limitado. Los gobiernos de las entidades federativas estaban obligados a acatar los plazos de la creación de los sistemas locales anticorrupción. Sin embargo, la creación de los sistemas estatales anticorrupción ha carecido de experiencias deliberativas amplias y, en cambio, se han implementado medidas dilatorias y de adaptación estratégica de la normatividad. Una de las pocas excepciones ha sido el sistema estatal en Jalisco; y en particular, lo ha sido la CPC, por su autonomía y profesionalismo. En cambio, desde Baja California a Veracruz, pasando por San Luis Potosí o la Ciudad de México, la mayor parte de los casos se caracteriza por diversas formas de oposición a, conflicto con, o captura de los incipientes sistemas estatales anticorrupción (ver el reporte elaborado por Ethos 2019). Aunque hace falta mayor investigación sobre los procesos estatales, la información disponible sugiere que el

partido gobernante no hace mayor diferencia. En la mayoría de los casos, se observan procesos de armonización legal lenta y desigual, prácticas de manipulación estratégica de los nombramientos y/o resistencias a establecer piezas clave de los sistemas locales anticorrupción.

7. Conclusiones

La implementación de reformas institucionales comprensivas y de largo alcance es clave para combatir la corrupción en las democracias electorales que tienen capacidades limitadas para hacer cumplir las leyes. El presente trabajo discutió el caso del SNA mexicano, un sistema integral de coordinación entre los poderes públicos del Estado creado en 2015. Reformas de la magnitud del SNA son un fenómeno poco frecuente en regímenes caracterizados por una corrupción generalizada, pues no es común que agentes con intereses dispares alcancen acuerdos para adoptar modificaciones constitucionales que produzcan un sistema integral anticorrupción, especialmente cuando ese sistema regulará sus acciones futuras.

El análisis presentado en este trabajo mostró que el objetivo inicial del Gobierno de Peña Nieto (2012-2018) era edificar un sistema anticorrupción con limitaciones significativas en sus facultades y sus funciones en el marco del impulso reformista del Pacto por México. La estructura final del SNA, con un mandato constitucional más amplio y mayores facultades, fue consecuencia de que el proceso escapó de las manos de la coalición gobernante. Los escándalos de corrupción que colocaron al Gobierno en una posición reactiva favorecieron la colaboración entre legisladores y expertos de la sociedad civil en el diseño del nuevo sistema. Sin embargo, como se argumentó también, tan importante es el respaldo de actores estratégicos a la aprobación de una reforma como a su implementación. Luego de ser promulgado, el SNA ha enfrentado resistencias, lo mismo en el plano nacional que en el subnacional. Con la llegada del Gobierno de López Obrador (2018-2024), por su estilo personalista y reacio a los contrapesos formales, la efectiva implementación de SNA y su futuro desempeño están envueltos en la incertidumbre.

El presente estudio ha proporcionado una reconstrucción estilizada del proceso de un cambio institucional todavía en curso. Es necesario continuar con el análisis de este caso, pues el desarrollo institucional del SNA es relevante para la investigación de las reformas anticorrupción, adoptando una perspectiva comparada con otros países, pero examinando a la vez las trayectorias dispares que se observan en las entidades federativas. Es importante indagar en el rol que desempeñan las coaliciones de actores externos e internos al sistema en los procesos de cambio institucional gradual. En la línea de los estudios realizados en Brasil, cabe preguntarse en qué medida y bajo qué circunstancias los diferentes órganos que conforman el

SNA promoverán un “pluralismo estatal” (Arantes 2015) que vigorice la rendición de cuentas y motive a los “intereses organizados” de distinta índole a sujetarse al imperio de la ley.

Referencias

- Arantes, Rogério. 2015. “Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 49: 28-47. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13948263003>
- Aziz Nassif, Alberto. 2013. “Paradojas electorales de 2012”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 42: 41-62. <https://doi.org/10.29340/42.68>
- Casar, María Amparo. 2015. *Anatomía de la corrupción*. México: CIDE / IMCO.
- Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde. 2018. *Dinero bajo la mesa*. Ciudad de México: Integralia Consultores / Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://bit.ly/2Cezn3n>
- Coppedge, Michael, John Gerring y Carl Henrik Knutsen. 2019. *V-Dem Codebook v9*. Suecia: University of Gothenburg, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, V-Dem Institute.
- CPC (Comité de Participación Ciudadana). 2018. *Política Nacional Anticorrupción*. México: Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva.
- Ethos. 2019. *¿Qué nos frena? El bloqueo político del combate a la corrupción*. Ciudad de México: Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. <https://bit.ly/31J1CmG>
- Fernández Martínez, Marco Antonio y Edna Jaime. 2018. “Léase si quiere hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción”. En *Léase si quiere gobernar (en serio)*, 158-201. México: México Evalúa / National Endowment for Democracy / CIDAC. <https://bit.ly/2tIrizJ>
- Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, eds. 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto ordenado y consolidado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fukuyama, Francis. 2015. “Why is Democracy Performing so Poorly?” En *Democracy in Decline?*, editado por Larry Diamond y Marc F. Plattner, 11-24. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2015. “Representación y participación en la crítica democrática”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 49: 10-27. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13948263002>
- _____. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, editado por Adrián Guza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, 19-82. México: CIESAS / Universidad Veracruzana.

- Holmes, Stephen. 2003. "Lineages of the Rule of Law". En *Democracy and the Rule of Law*, editado por José María Maravall y Adam Przeworski, 19-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2012. "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina". *Polítai. Revista de Ciencia Política* 3 (5):17-44.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. 2010. "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos". En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, editado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 1-28. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM / CIDE.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction. Democratic Accountability in Latin America". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 1-33. Oxford: Oxford University Press.
- Maravall, José María y Adam Przeworski. 2003. "Introduction". En *Democracy and The Rule of Law*, editado por José María Maravall y Adam Przeworski, 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCann, James. 2015. "Time to Turn Back the Clock? Retrospective Judgements of the Single Party Era and Support for the Institutional Revolutionary Party in 2012". En *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*, editado por Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno, 86-106. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Merino, Mauricio. 2015. *México: la batalla contra la corrupción*. Washington DC: Wilson Center. <https://bit.ly/2CbBbKB>
- Meyer, Maureen y Gina Hinojosa. 2018. *Informe WOLA: El Sistema Nacional Anticorrupción de México*. Washington DC: WOLA. <https://bit.ly/2TBCHNg>
- Mishra, Ajit. 2006. "Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives". *World Development* 34 (2): 349-358. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.010>
- Morris, Stephen. 2009. *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 1991. *Corruption & Politics in Contemporary Mexico*. Alabama: University of Alabama Press.
- Nye, J. S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *The American Political Science Review* 61 (2): 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- Persson, Anna, Bo Rothstein y Jan Teorell. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance* 26 (3): 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

- Pettit, Phillip. 2012. *On the Peoples Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Praça, Sérgio y Matthew M. Taylor. 2014. "Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010". *Latin American Politics and Society* 56 (2): 27-48. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>
- Rose-Ackerman, Susan y Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2014. "What is the Opposite of Corruption?" *Third World Quarterly* 35 (5): 737-752. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.921424>
- Schedler, Andreas. 2005. "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation". En *Mexico's Democracy at Work*, editado por Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, 9-39. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Warren, Mark. 2014. "Accountability and Democracy". En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert Goodin y Thomas Schillemans, 39-54. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science* 48 (2): 328-343. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Las economías solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia: una apuesta fallida

Silvia Vega Ugalde

Editorial FLACSO Ecuador / Abya-Yala, 2019

348 páginas



Silvia Vega discute las políticas de las economías solidaria y comunitaria impulsadas por los gobiernos de Rafael Correa, en Ecuador, y de Evo Morales, en Bolivia. Nos invita a pensar temas polémicos tales como las vías de la transición poscapitalista, posneoliberal y socialista.

La autora compara dos gobiernos cuyo rasgo común es haberse autoproclamado posneoliberales, y haber atribuido un papel preponderante a esas economías en sus apuestas políticas. Descubre el desfase entre el discurso y las planificaciones estatales efectivamente desarrolladas, muestra algunos resultados favorables, pero también las ambivalencias y contradicciones. Ilumina las aristas conceptuales que aparecen cuando se piensa –desde una postura feminista– esas dos economías a partir de los impactos que provocan en mujeres y hombres, populares e indígenas. El libro ofrece una lectura crítica del quehacer de los gobiernos de Correa y Morales y aporta al análisis de género en el ámbito de las políticas públicas, particularmente en los campos del trabajo y la reproducción de la vida.

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia: At the crossroads of local governance



-  Mgtr. Luis Carlos Erazo. Doctorante en FLACSO Ecuador. (lucas77@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4249-8647>)
-  Mgtr. Lorena Chamorro. Consultora social independiente. (sociologalocha09@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-6371-5842>)

Recibido: 29/01/2019 • Revisado: 30/04/2019
Aceptado: 18/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

¿Existe relación entre la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local? Para responder esta pregunta, este trabajo desarrolla un análisis neoinstitucional y plantea una estrategia metodológica cualitativa que aborda comparativamente dos unidades, Ecuador y Colombia. Revisando las cartas constitucionales y la normatividad de cada país, se estudia el diseño institucional que adopta la revocatoria del mandato para alcaldes. Este análisis se complementa con estadística descriptiva que permite observar la evolución de este dispositivo como una alternativa para ejercer control democrático no electoral de tipo institucional mixto (CDNE-IM). Como hipótesis de trabajo, se propone que, en la medida en que exista un diseño institucional menos restrictivo para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, las probabilidades de que el control democrático erosione la estabilidad de la gobernanza local aumentan. A la inversa, un diseño institucional más restrictivo disminuye tales probabilidades. La evidencia empírica demuestra que la apertura del diseño institucional ecuatoriano a partir de la reforma constitucional de 2008 provocó una avalancha de revocatorias del mandato para alcaldes que no tiene precedentes en la historia democrática del país, mientras que en Colombia, a pesar de la antigüedad del dispositivo, no ha sucedido igual. El análisis concluye que el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes se convierte en un arma de doble filo para la estabilidad de la gobernanza local.

Descriptores: controles democráticos; Colombia y Ecuador; democratización; diseño institucional; gobernanza local; revocatoria alcaldes.

Abstract

Is there a connection between the democratization of the revocation of mayors' terms in office and the stability of local governance? In order to answer this question this research develops a neo-institutional analysis and presents a qualitative methodological strategy that comparatively addresses two countries, Ecuador and Colombia. The institutional design that adopts revocations of terms for mayors is analyzed through the review of constitutional documents and regulations in each country. This analysis is complemented by descriptive statistics that allow for the evolution of this device, as an alternative to exerting democratic control, not electoral of the mixed institutional type, to be observed. As a hypothesis, this article proposes that as the institutional design becomes less restrictive to activate the revocation of a term for mayors, the probability that the democratic control will undermine the stability of the local government will increase. Inversely, an institutional design that is more restrictive will reduce these probabilities. The empirical evidence shows that the launching of the Ecuadorian institutional design since the constitutional reforms of 2008 caused a series of revocations of terms for mayors that is unprecedented in the democratic history of the country. Meanwhile, in Colombia, despite the age of this device, the same situation has not taken place. The analysis concludes that the institutional design of the revocation of terms for mayors has become a double-edged sword for the stability of local governments.

Keywords: Colombia and Ecuador; democratic controls; democratization; institutional design; local governance; revocation of terms of mayors.

1. Introducción

¿Existe relación entre la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local? Se busca responder esta pregunta partiendo de analizar el proceso de democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes tipificada como un dispositivo de control (Agamben 2011) democrático no electoral, de carácter institucional mixto (en adelante CDNE-IM), dado que es el Estado quien institucionaliza y regula los canales mediante los cuales se puede ejercer el control, como el caso de la revocatoria (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018). Durante las tres últimas décadas, este dispositivo suscitó en diferentes gobiernos locales, con mucho más énfasis en Ecuador que en Colombia, una serie de incentivos para su activación, que no tiene precedentes históricos en la vida democrática a nivel local/municipal de estos dos países (Erazo 2017).

La democratización¹ en este análisis se concibe como un proceso institucional desde arriba, el cual ha buscado –no siempre con éxito– optimizar el tránsito hacia la consolidación de la democracia tanto en lo nacional como en lo local (O'Donnell 2010). El camino hacia esta consolidación se ha enmarcado en procesos democratizantes demandando, hacia la clase política, la generación de condiciones favorables que, articuladas con las estructuras del sistema político (Dahl 1991), permitan ejercer control social sin la necesidad de recurrir a movilizaciones informales generadoras de traumas o fluctuaciones negativas que pudieran reducir drásticamente la democracia política en general (O'Donnell 1996a; O'Donnell 1996b; Gunther et al. 1996; Tilly 2003; Przeworski 2010; Coppedge 2012).

Entendida así, la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes tanto en Ecuador como en Colombia se presenta como resultado de ese proceso transitorio hacia la consolidación de la democracia. En principio, siendo reconocida constitucionalmente y posteriormente regulada con parámetros normativos para ser activada por diferentes actores, desde arriba o desde abajo, dependiendo de los incentivos que motiven su activación (Altman 2005; Castellanos 2014; Paredes 2012). En todo caso, el utópico argumento que asume la democratización como un viaje hacia un horizonte que siempre se está alejando (Munck 2013) se desvanece si analizáramos la efectividad de este mecanismo, propósito que es ajeno al estudio que aquí se presenta. Por el contrario, afirmamos que el proceso democratizador de la revocatoria del mandato para alcaldes ha surgido por dos propósitos fundamentalmente. Primero, para garantizar el derecho de la ciudadanía a ejercer control social (caso ecuatoriano) y segundo, como derecho político (caso colombiano) para ejercer control horizontal sobre la responsabilidad política y así mantener la estabilidad de la gobernanza local (De la Calle 2005) de acuerdo con los intereses particulares de élites

1 Una importante síntesis del debate sobre el concepto se encuentra en Ackerman 2006.

políticas, como lo evidencia Uribe (2016) analizando la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes en el caso bogotano.

El proceso de transición descrito se enmarca en el debate que precedió a la tercera ola de la democracia emergente entre las décadas de 1970 y 1980 que trajo consigo, para Latinoamérica, una paulatina adhesión a los procesos de transición democrática en la mayoría de los países que la integran, entre aquellos, los de la región andina. Muchos de ellos emprendieron la configuración de una nueva forma de relación que, en el marco de una democracia mucho más participativa e incluyente, permitiera afianzar la interacción entre el Estado y la sociedad. Fue este el pretexto configurativo para el inicio de una nueva etapa de reingeniería constitucional y de diseño institucional (Sartori 2003) a los cuales Ecuador y Colombia, en mayor o menor grado, se han vinculado.

La concepción de esta nueva forma de interacción se propuso la superación de anteriores regímenes dictatoriales presentes con mayor prominencia en los países del Cono Sur. Pasadas tres décadas de la puesta en marcha de este proyecto democrático, sus objetivos han debido reorientarse de acuerdo con los diversos contextos que la historia ha marcado para cada país. Esto demandó la implementación de nuevas estrategias para responder a las exigencias de una ciudadanía progresivamente más empoderada en su rol social y político para plantear y exigir sus demandas frente al Estado, ahora más predispuesto a generar procesos para potenciar los controles democráticos (Sartori 2003; Peruzzotti y Smulovitz 2006).

Ecuador y Colombia, mediante un ejercicio orientado hacia la consecución de la soberanía nacional y la introducción a un orden democrático neoconstitucionalista (Narváez y Narváez 2012), en 1998 y en 2008 para el primer país, y en 1991 para el segundo, han reformado sus constituciones con el propósito de responder a las constantes demandas de los diversos sectores sociales. Una vez implementadas las reformas constitucionales, ha seguido una progresiva institucionalización de diferentes dispositivos con el propósito de ampliar las posibilidades del control democrático sobre la acción pública (Camou 2001).

A pesar de que las reformas constitucionales han incorporado dispositivos políticos para el control democrático y ciudadano, la literatura sobre el tema demuestra que aún persisten inconsistencias y limbos jurídicos que no permiten la activación de los mismos. En lo que se refiere específicamente a la revocatoria del mandato para alcaldes vista como un dispositivo de CDNE-IM, la persistencia de esos vacíos es ampliamente confirmada (Zovatto 2007; Welp y Serdült 2014). De esta forma, el interés ciudadano para ejercer control democrático mediante la activación de la revocatoria de mandato para alcaldes, aun teniendo causales suficientes, podría verse afectado en el ejercicio concreto, dadas las exigencias de su diseño institucional.

El propósito de este trabajo es evidenciar este argumento asumiendo como variable explicativa el diseño institucional para analizar cómo éste, según sea restrictivo o

permisivo, afecta la estabilidad de la gobernanza local, es decir, cómo afecta la regulación de esa relación entre las demandas sociales y la capacidad de gobernabilidad (Fontaine 2015).

En lo que sigue de este análisis, se propone discutir los argumentos sobre la relación entre los procesos democratizantes en términos de cómo las reformas constitucionales influyen específicamente sobre el diseño institucional que ha tenido la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM y su relación con la estabilidad de la gobernanza local en Ecuador y Colombia. Con un enfoque teórico neoinstitucionalista, se desarrolla un estudio cualitativo comparado del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, complementándolo con evidencia empírica sobre el comportamiento de este dispositivo de control democrático.

La primera parte del artículo expone la revisión de la literatura sobre el tema; en una segunda parte se desarrolla la discusión teórica que permite plantear la hipótesis de trabajo; en la tercera parte se plantea la estrategia metodológica analizando comparativamente las cartas constitucionales y la normativa que regula la revocatoria de mandato para alcaldes, y posteriormente se analiza la evolución de la revocatoria del mandato para alcaldes con evidencia empírica; la cuarta parte se dedica al análisis comparado del diseño institucional; la quinta parte revisa cuál ha sido el comportamiento de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM. Finalmente, con base en la evidencia empírica analizada, se testea la hipótesis de trabajo y se establecen comentarios finales.

2. Debates sobre el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes y su activación como dispositivo de CDNE-IM

Los análisis sobre el uso de los CDNE-IM son diversos, van desde la iniciativa legislativa, pasando por la consulta popular, hasta el referendo revocatorio de autoridades de elección popular. Se propone aquí particularmente revisar la literatura que explora el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes respecto a los espacios de toma de decisiones institucionales, es decir, frente al curso de acción del cual deben rendir cuentas los representantes ante sus representados. Se explora cómo está configurada su apertura hacia la ciudadanía, dado que ello constituye un factor decisivo para adoptar o no la iniciativa de ejercer control democrático sobre el curso de la gobernanza local.

Se parte de comprender que el reconocimiento constitucional y la implementación de un diseño institucional que regule la activación de la revocatoria de mandato para alcaldes no es garantía plena para que la ciudadanía recurra a su uso (De la Calle 2005). Si bien se trata de un dispositivo para que la ciudadanía ejerza control demo-

crático sobre la vida política de un determinado gobierno local, la tentativa de la ciudadanía para recurrir a su uso conlleva inseparablemente un problema de elección y, en este sentido, debe decirse que a la ciudadanía no siempre le resulta racional actuar bajo la legislación o la normativa que permite activar el dispositivo (North 2010). De este argumento se infiere que, en efecto, el control democrático ejercido mediante mecanismos informales siempre existirá como una más entre las alternativas para el control democrático de la acción pública (Acemoglu et al. 2013).

Los análisis sobre el avance normativo y su incidencia en la capacidad de activación de dispositivos de control como la revocatoria del mandato para alcaldes demuestran que el contenido normativo puede incidir en el grado de interés ciudadano por respaldar a las instituciones democráticas, esto es tanto como decir que, si las reglas del juego generan incertidumbre, el desinterés por la participación política institucional es inminente, a pesar de que la existencia de un dispositivo de control como la revocatoria del mandato para alcaldes supondría un escenario oportuno para ejercer control democrático (Altman 2005; Castellanos 2014; Paredes 2012). Ello evidencia que el diseño institucional, en efecto, es factor determinante para entender cuándo la ciudadanía decide o no ejercer control político sobre los gobiernos locales. La literatura evidencia que entre los principales autores y autoras que lideran el debate y fundamentan constantemente este argumento manteniendo ciertos consensos —y desde luego también disenso—, se encuentran principalmente los que este trabajo cita, no solamente para los casos de Ecuador y Colombia, sino para una variedad de países de distintas regiones.

En el caso ecuatoriano, Pachano (2008) refiriéndose a las disposiciones constitucionales que reconocían la revocatoria del mandato para alcaldes en la Constitución Política de 1998, argumenta que la esencia del problema para que el dispositivo no se haya activado no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana; su análisis del diseño institucional prescribe la inexistencia de obstáculos significativos para la activación. Sin embargo, su argumento denota cierta ambigüedad cuando supone que este dispositivo de CDNE-IM no se ha utilizado debido a los infranqueables requisitos que se deben cumplir para materializarla (Pachano 2007) así que, las causas deberán buscarse en otros ámbitos, como el sistema político o la cultura política.

Pachano (2008) plantea además que, si de incentivar el control democrático mediante el uso de este dispositivo se trata, muy poco se habría ganado reformando las disposiciones constitucionales de 1998. Por el contrario, aportaría más el establecimiento de un sistema de incentivos (*accountability* horizontal) que ponga fin a la informalización de la política irradiada en el clientelismo y el alto corporativismo (Pachano 2008) de la que él supone es el factor que mayormente explica por qué, hasta antes de la reforma constitucional de 2008, la ciudadanía no había ejercido control por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Sin embargo, en el contexto ecuatoriano de finales de la década pasada, la revocatoria del mandato para alcaldes parece contrariar las predicciones. A partir de 2010, presenta un comportamiento sui generis dado que se activa por primera vez y el crecimiento de su demanda es visiblemente acelerado hasta 2011. Este fenómeno puede estar relacionado principalmente con la reforma constitucional de 2008; de ser correcta esta tesis, se desvirtuaría el argumento de Pachano (2007) según el cual la razón para que la ciudadanía no ejerza control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes se encuentra en ámbitos distintos al de su diseño institucional.

Por su parte el caso colombiano ofrece un interesante escenario respecto a la adopción y activación de este dispositivo de control democrático. Los estudios sostienen que este fenómeno está más relacionado con los bajos niveles de cultura ciudadana y la informalización de la actividad política, resaltada por altos índices de corrupción y clientelismo (Franco-Cuervo 2014). Otros estudios sostienen que la revocatoria del mandato para alcaldes no ha podido ser mejor aprovechada debido a factores relacionados con los exigentes requisitos para activarse (MOE 2012; Welp 2014).

A pesar de la apertura de estas nuevas alternativas para el control democrático de la acción pública, no existe aún garantía plena para que, en la práctica real, las demandas sociales sean atendidas y transformadas en políticas responsivas. Ello puede estar relacionado, por una parte, con la “existencia de trabas formales e informales que lo dificultan o impiden” (Welp 2014, 260). El argumento precedente indica que la revocatoria del mandato para alcaldes en el caso colombiano está diseñada de tal forma que “impide o limita las prácticas, o que intenta activarse en contextos en que no existen las suficientes garantías institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho” (Welp 2014, 260) a promover y activar este dispositivo de CDNE-IM.

Después de Colombia, es Perú el país con mayor activación de la revocatoria del mandato para alcaldes. La literatura plantea que este dispositivo se ha vuelto un instrumento de intimidación, nocivo para el ejercicio de la gobernabilidad local, dado que su diseño institucional genera incentivos negativos que se usan más que con propósitos de control democrático, como un arma política de adversarios electorales (Welp y Milanese 2018). En lo que respecta a Bolivia, la revocatoria es una figura muy reciente, por ello, los análisis sobre el tema aún son reducidos y no existen datos significativos. Mientras que en Venezuela, a pesar de su reconocimiento constitucional, la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes ha sido mínima a nivel subnacional (Welp y Serdült 2014).

El caso de Chile no contempla constitucionalmente la revocatoria del mandato para alcaldes; en Argentina, la ciudadanía poco ha ejercido control democrático por medio de este dispositivo (Arques 2014). En lo que respecta a Uruguay, a pesar de usar sistemáticamente otros dispositivos de control democrático, no la contempla (Altman 2005). Por su parte, Estados Unidos tiene una antigua trayectoria en el uso

de la revocatoria aplicada únicamente para los subniveles, que pocas veces se ha efectivizado. En lo que se refiere a Suiza, país pionero en la institucionalización de este tipo de dispositivos, la revocatoria no tiene un papel relevante dada la existencia de dispositivos para el control democrático (Welp y Serdült 2014).

En síntesis, la literatura advierte que los análisis respecto a la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM se han enfocado, en principio, hacia el análisis jurídico y normativo, concluyendo que el diseño institucional normativo es determinante para su activación (De la Calle 2005; Zovatto 2007; Pachano 2008; MOE 2012; Paredes 2012). De otra parte, durante la presente década se han desarrollado estudios comparativos desde una perspectiva más empírica que reconfiguran el debate sobre la relación entre democracia directa y gobierno representativo, al tiempo que cuestionan si dispositivos tales como la revocatoria del mandato para alcaldes funcionan como una herramienta para fortalecer la gobernanza o, por el contrario, terminan por erosionarla, dado que solo se pueden contemplar como un corolario de la democracia representativa (Welp y Milanese 2018; Altman 2019).

Sin embargo, existe un vacío en la actualización de estudios comparados subnacionales que analicen la relación existente entre la democratización (accesibilidad) de dispositivos de control democrático como la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local, entendida ésta como la capacidad conductora de un sistema político, en este caso el de los gobiernos locales, que buscan regular el equilibrio entre las demandas sociales y las capacidades reales con las que cuentan para el logro de sus objetivos (Peters 2005; Fontaine 2015). Se propone aquí un análisis para contrarrestar dicho vacío, aportando argumentos teóricos y empíricos a partir del análisis del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes entendido como un proceso democratizante que puede llegar a ser determinante para la gobernanza local.

3. La revocatoria del mandato para alcaldes con enfoque neoinstitucional

La reingeniería institucional, como un rasgo característico del Estado moderno, está de vuelta hace algo más de tres décadas (Fontaine 2015) en diversos países latinoamericanos entre ellos Ecuador y Colombia. Se ha presenciado un proceso de reingeniería constitucional entendida ésta como la renovación de los instrumentos y procesos de control democrático y de la gestión pública del Estado, antes basados en la primacía del derecho puramente positivista (Sartori 2003). El estudio de este fenómeno político se ha abordado desde distintos enfoques teóricos y disciplinas, pero principalmente ha sido el enfoque del nuevo institucionalismo el que quizá, con más empeño, se ha interesado por estudiarlo.

Adheridos a este enfoque, examinamos particularmente la irradiación de esas reformas constitucionales en el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, como uno de los dispositivos del CDNE-IM que precisamente, siendo fruto de ese proceso democratizador, se ha visto afectado en términos del uso que la ciudadanía pudiera hacer del mismo, con miras a demandar una gestión pública más transparente y un efectivo ejercicio de la gobernanza, buscando al mismo tiempo mayor control de la gestión pública para canalizar aquellas demandas de interés general (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010 y 2011).

Este ejercicio de control democrático sobre las autoridades públicas es el núcleo básico que sustenta la idea de *accountability* como la responsabilidad de rendir cuentas, estrechamente relacionada con la intención de generar un equilibrio (*checks and balances*) en la interacción representantes/representados, lo que implica el deber de informar y justificar el curso de las acciones desarrolladas por parte de los gobiernos locales hacia sus electores (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018 y 2010). Relación que no se limita exclusivamente a los entornos institucionales, sino que debe desbordarlos si realmente se busca un cause equilibrado del continuo representante/representados. En otras palabras, es necesario que exista una correspondencia entre la capacidad de gobernanza local frente a las demandas ciudadanas (Dahl 1991 [1982] en Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018).

Precisamente es el ámbito del CDNE-IM uno de los escenarios que ha experimentado con mayor rigor los procesos democratizadores, posibilitando una emergente reconfiguración del diseño institucional y del rol que juegan las instituciones con sus reglas en la interacción del Estado con la sociedad civil. Todo ello con el propósito de procurar una mejor administración del Estado y encausar los destinos de las naciones hacia la búsqueda del bienestar social (March y Olsen 1984; Peters 2003).

Es en este contexto democratizante en el que Ecuador y Colombia reconfiguraron su quehacer a partir de convocar a asambleas constituyentes en las que se institucionalizaron procesos, dispositivos y reglas orientadas hacia la búsqueda de un mayor control democrático. Quizás uno de los propósitos fundamentales haya sido el que plantea la necesidad de “crear estructuras participativas que estén más estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y, en especial, con sus interacciones diarias con el sector público fortaleciendo la confianza, la participación y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno” (Peters 2005).

Dado que la revocatoria del mandato para alcaldes es un dispositivo institucionalmente diseñado, está articulado con el modelo institucional del país que lo adopta (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010). Así, la ciudadanía activa o desiste de activarlo, según los costos de transacción que le signifique su diseño institucional. En otras palabras, si bien éste es un instrumento para canalizar el control y la intervención ciudadanas en la vida política de la gobernanza local, la tentativa del ciudadano promedio para activar el dispositivo conlleva inseparablemente un problema de elección,

dado que no siempre resulta racional actuar bajo la regulación normativa de su diseño institucional (North 2010).

Analizando el marco constitucional y legal para la adopción de la revocatoria del mandato para alcaldes, se puede advertir cómo este conjunto influye en el comportamiento de la ciudadanía. De tal manera que se desvirtúa esa total racionalidad asignada al individuo por la teoría del elector racional. Según el neoinstitucionalismo normativo, los valores y normas institucionales que amparan la revocatoria del mandato para alcaldes a los que recurre la ciudadanía se reflejan contundentemente en ella, coadyuvando a que sus decisiones y preferencias sean moldeadas por elementos que sobrepasan cualquier circunstancia de elección inmediata (March y Olsen 1984).

Preferencias y decisiones que están orientadas a ejercer control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes, pero que se enmarcan en una elección dentro de los límites institucionales, dado que: 1) los actores son limitadamente racionales en tanto que persiguen un amplio conjunto de intereses, pero con un conocimiento y capacidad cognitiva limitados; 2) las instituciones definidas como reglas y su conjunto de mecanismos de aplicación limitan las opciones de los actores; y 3) las instituciones ideales limitan a los actores de tal manera que sus mejores opciones sean compatibles con el bien colectivo. En este sentido, la formalidad de la revocatoria del mandato para alcaldes supondría el logro de los fines colectivos mediante la alineación de incentivos que orienten a la ciudadanía a vigilar y controlar la gobernanza buscando tal fin (Ingram y Clay 2000).

Si bien el diseño institucional que permite activar la revocatoria del mandato para alcaldes se presenta como un dispositivo de control que tiene por objetivo central contribuir a la reducción de los conflictos sociales causados por una inadecuada gobernanza, también se convierte en un instrumento para comprender la actuación y la toma de decisiones ciudadanas (Acemoglu et al. 2013), es decir, el control democrático es en doble sentido. Entendida así, la revocatoria del mandato para alcaldes tiene como principal objetivo ejercer como un dispositivo de control ciudadano, coadyuvando a contrarrestar la conflictividad social al tiempo que brinda una radiografía por medio de la cual es posible comprender la orientación de la acción (Weber 2002). Entonces, lo lógico sería que su diseño institucional garantizara no obstaculizar el proceso en el que los actores configuran las decisiones colectivas (asociatividad) buscando satisfacer sus demandas sociales (Acemoglu et al. 2013).

En términos generales, el diseño institucional que cada país adopte para la activación del CDNE-IM puede agilizar u obstaculizar los controles democráticos tal cual sucede con dispositivos como la revocatoria del mandato para alcaldes. En este sentido, cuando las reformas democratizantes flexibilizan el diseño institucional, es decir, el proceso para activarla, las posibilidades de control de la gobernanza local tienden

a incrementarse. Por el contrario, en ausencia de reformas democratizantes, el diseño institucional permanece rígido y las posibilidades de control tienden a ser favorables solo para un cierto grupo de actores como élites u organizaciones políticas (Welp y Milanese 2018) que, por revanchismo electoral o intereses políticos (Castellanos 2014), siempre están dispuestos a pagar los altos costos de transacción que demanda la activación y el proceso de una revocatoria del mandato para alcaldes. En cualquiera de los dos casos, los elementos teóricos y empíricos que permitan comprender la relación entre democratización entendida como accesibilidad para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local son un fenómeno poco estudiado.

En resumen, en este análisis la democratización del diseño institucional se asume como referente teórico que permite operacionalizar los elementos constitutivos del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, de tal manera que posibilita su observación empírica para determinar cuándo se presentan diseños institucionales más restrictivos y menos restrictivos. De este modo, en la medida en que el diseño institucional sea más o menos restrictivo, la ciudadanía –tras un análisis de costo y beneficio (North 2010)– verá afectada su decisión para ejercer control democrático activando el dispositivo, abandonándolo durante el proceso o simplemente prescindiendo de su activación. La discusión hasta aquí desarrollada permite plantear la siguiente hipótesis de trabajo: en la medida en que exista un diseño institucional menos restrictivo para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, las probabilidades de que el control democrático erosione la estabilidad de la gobernanza local aumentan. A la inversa, un diseño institucional más restrictivo disminuye tales probabilidades.

80

4. Estrategia metodológica y análisis de datos

Se adopta un enfoque cualitativo comparado seleccionando nuestras unidades de análisis de acuerdo con el canon de la diferencia de Mill desarrollado en Morlino (2010). Se asume como variable dependiente la estabilidad de la gobernanza cuando las autoridades locales han debido enfrentar procesos de CDNE-IM por medio de la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes, logrando sostenerse en el cargo.

Para testear nuestra hipótesis, proponemos dos variables. Primera, el diseño institucional que adoptan los dos países para activar la revocatoria del mandato para alcaldes, comparamos las normativas enfatizando en los requisitos exigidos tanto para su activación como para su posterior proceso que lleva a revocar o confirmar en el cargo al mandatario cuestionado. Segunda, se examina el comportamiento que presenta este dispositivo mediante un análisis estadístico descriptivo sobre las revocatorias del

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

mandato para alcaldes activadas, así como de las que llegaron a instancia decisoria (urnas) en ambos países.

La delimitación temporal para la observación de las unidades establece como criterio de partida para cada país el año en que se han llevado a cabo reformas constitucionales, desde de 1990. Así, en el caso colombiano, el período cubre desde 1991 a 2010, último año del cuatrienio del gobierno local en el que la norma no permite activar el dispositivo, eso explica el corte temporal. Mientras que en el caso ecuatoriano se abarca desde 1998, pasa por 2008, hasta 2011, año previo a la reforma de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual provocó una pausa que desaceleró la demanda de iniciativas, por eso el corte temporal a 2011 (Erazo 2017).

5. El diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes en clave comparada: un proceso democratizante

La revocatoria del mandato para alcaldes, reconocida por primera vez para Colombia en la Constitución Política de 1991 y para Ecuador en la Constitución Política de 1998 retomándose posteriormente en la Constitución de 2008, fue establecida como un dispositivo en primer lugar, con la intención de dirimir las tensiones entre sociedad civil y los gobiernos locales, cesando el mandato a estos últimos cuando así lo considere necesario la ciudadanía (Altman 2005). En segundo lugar, fue institucionalizada específicamente para ejercer CDNE y está caracterizada, según Isunza Vera y Gurza Lavalle (2018), como un dispositivo de tipo institucional mixto tal como se especificó en la introducción.

Una de las variables más exploradas para explicar la afectación en la toma de decisiones de los sujetos políticos, es decir, cómo su acción política puede verse afectada cuando de ejercer control democrático mediante la revocatoria del mandato para alcaldes se trata, es el diseño institucional. Este análisis plantea que, si bien este dispositivo se encuentra institucionalizado tanto en Ecuador como en Colombia, su activación está condicionada por los lineamientos normativos que regulan su operatividad.

De acuerdo con esta lógica, podemos plantear la existencia de dos tipologías de diseño institucional: una restrictiva que presenta requisitos muy difíciles de cumplir, y otra más permisiva con requisitos relativamente menos restringidos. En todo caso, a todo intento de activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, generalmente precede un análisis de costo beneficio por parte de sus potenciales activadores, es ahí donde la tipología del diseño institucional puede dar cuenta de cuán restringido o permisivo es el acceso al dispositivo y cómo ello afectaría a la gobernanza local.

Un primer indicador que explica el diseño institucional es la cantidad de reformas constitucionales. En este sentido, Ecuador ha tenido visibles avances respecto al reconocimiento constitucional de la revocatoria del mandato para alcaldes dado que, en la Constitución Política de 1998, este dispositivo se reconocía (sin ser regulado) para alcaldes, prefectos y diputados, mientras que en la Constitución de 2008 se reconoce para toda autoridad electa popularmente, incluido el presidente de la república (Erazo, 2014).

Mientras que en Colombia, la Constitución Política de 1991, que hasta la fecha (2019) no ha sufrido ninguna reforma, reconoce la revocatoria únicamente para alcaldes y gobernadores. Así, un primer elemento diferenciador frente al ordenamiento constitucional ecuatoriano es que, si bien la Constitución Política de 1991 reconoce la revocatoria, no la reconoce como un derecho ciudadano sino como un dispositivo de control político (artículo 40, numeral 4) y como una de las formas de participación popular (artículo 103). Esta disposición es equiparable con la de Constitución Política ecuatoriana de 1998, que la reconocía igualmente como un mecanismo de control político.

En tanto que la Constitución ecuatoriana de 2008, en su artículo 61, numeral 6, consagra la revocatoria del mandato para alcaldes como un derecho de participación ciudadana. Igualmente en el Título IV, Participación y Organización del Poder, en el Capítulo Primero de la Sección Primera sobre los principios de participación, en el artículo 95, inciso final, la ratifica como un derecho ciudadano al señalar que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Asimismo, en el artículo 105, se trata específicamente sobre el porcentaje de firmas con que deberá respaldarse la solicitud de revocatoria; en el artículo 106, se establecen los plazos de tiempo (15 días) para convocar a desarrollar el proceso de la revocatoria, misma que deberá efectuarse en los siguientes 60 días.

Para la aprobación de una revocatoria, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para la revocatoria para presidente de la república en cuya eventualidad se requerirá la mayoría absoluta de los votantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento y la autoridad revocada será cesada de su cargo y reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. Finalmente el artículo 107 establece los parámetros sobre los gastos que demanden los procesos electorales convocados por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), imputándoles el presupuesto correspondiente; los que se convoquen por la presidencia de la república o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al presupuesto general del Estado.

Como lo advierte la descripción precedente, el reconocimiento constitucional y la operatividad para los CDNE-IM por medio de la revocatoria del mandato para alcal-

des se halla más claramente definido en la Constitución ecuatoriana de 2008 que en la Constitución Política colombiana de 1991. Sin embargo, el análisis de un segundo indicador sobre la cantidad de leyes, normas o códigos que regulan la revocatoria del mandato para alcaldes brinda mayor claridad a nuestro análisis. Así, en Colombia, la Ley 134 del 31 de mayo de 1994 es la única ley encargada de regular este dispositivo. En tanto que en Ecuador, con la Constitución Política de 1998 nunca estuvo regulada, mientras que con la Constitución de 2008 está regulada por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, del 27 de abril del 2009 y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 20 de abril de 2010. Posteriormente (2011-2012), estas leyes fueron reformadas. En resumen, mientras en Colombia la revocatoria del mandato para alcaldes se regula desde 1994 por una sola ley, en el Ecuador se regula por dos leyes y solo a partir de 2009.

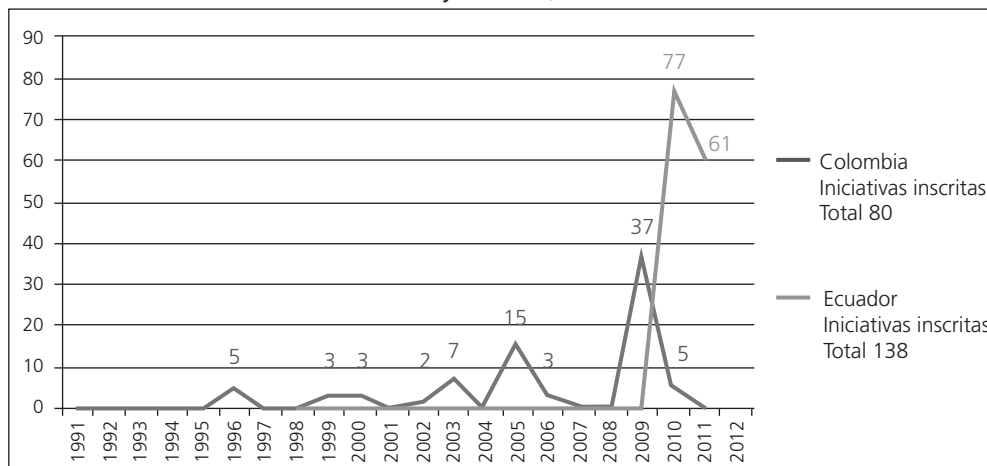
En síntesis, se puede afirmar que, a diferencia de la Constitución Política de Colombia, en Ecuador la Constitución de 2008 reconoce la revocatoria del mandato para alcaldes como un derecho de participación ciudadana y además como un dispositivo de control democrático, mientras que en Colombia se reconoce únicamente como dispositivo de control democrático. Sin embargo, si se observa únicamente las disposiciones constitucionales, resultan insuficientes para determinar cuán restrictivos o permisivos son sus diseños institucionales. Es necesario, además, analizar comparativamente los parámetros normativos que regulan el proceso de activación y puesta en marcha del dispositivo en los dos países.

La comparación mencionada evidencia que existen factores decisivos para la activación del dispositivo que radican principalmente en tres aspectos: i) las causas que motivan la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes; ii) los porcentajes de inscripción, así como los umbrales exigidos para su aprobación; y iii) la especificidad con que se establecen los plazos para la recolección de firmas de apoyo a la iniciativa. El análisis de estos factores demuestra que el modelo normativo ecuatoriano es más flexible, es decir, tiende a ser más permisivo, en tanto que el colombiano tiende a ser restrictivo (Erazo 2017).

6. Comportamiento de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM en Colombia y Ecuador

Comprender la evolución del comportamiento que ha presentado la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de control democrático, durante el período analizado, implica revisar la evidencia empírica tanto en términos de la cantidad de iniciativas que se activaron, como de la cantidad de procesos que llegaron hasta la instancia final para decidir si se revoca o se confirma al mandatario al que se está cuestionando. A este propósito ayuda el análisis del gráfico 1 que se presenta a continuación.

Grafico 1. Cantidad de revocatorias de mandato para alcaldes inscritas. Colombia y Ecuador, 1991-2011



Elaboración propia con base en datos del RNC y CNE.

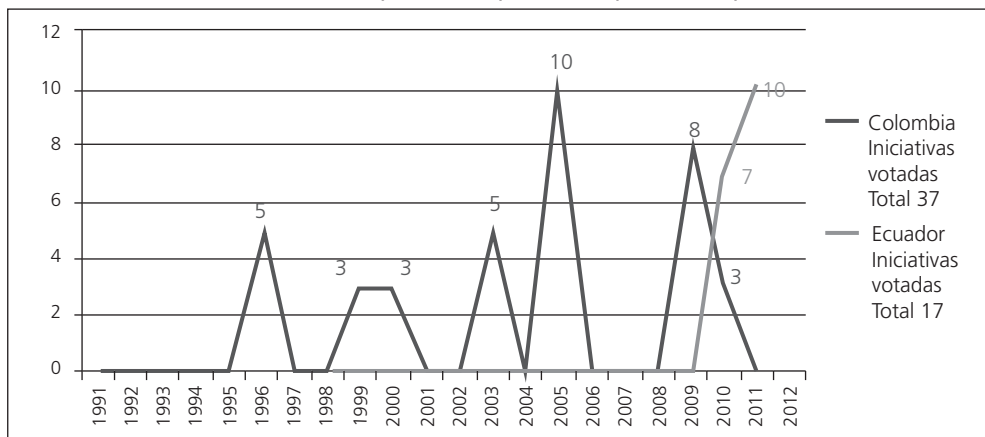
La comparación de los datos en el gráfico 1 evidencia que efectivamente, en Colombia, la democratización del dispositivo no provocó el efecto cascada de activación del mismo. A pesar de estar reconocida desde la Constitución de 1991, solamente se reguló con la Ley 134 de 1994. Desde entonces hasta 2011 se inscribieron 80 iniciativas. Teniendo en cuenta el período de análisis (1991-2010), en promedio se inscribieron 4,2 iniciativas de revocatoria del mandato para alcaldes por año. 2009 se convirtió en el año con más iniciativas inscritas (37), que corresponden al 46,2% del total. Mientras que 2005 es el segundo año con más iniciativas inscritas (15) que corresponden al 18,8% del total de iniciativas inscritas.

Todo lo contrario ocurre en Ecuador, contexto en el que inmediatamente a su reconocimiento constitucional en 2008 se presenta un efecto cascada de inscripción de iniciativas. Solamente entre 2009 a 2011 se inscribieron un total de 138 iniciativas de CDNE-IM, con el siguiente comportamiento: desde 1998, año en que se reconoce constitucionalmente el dispositivo, hasta 2009, no se inscribió ninguna iniciativa (no estaba regulada). A partir de 2010 se ejerce control democrático por primera vez, activándose un total de 77 iniciativas que representan un 55,8% sobre el total iniciativas inscritas durante el corte temporal estudiado. Para 2011, se inscribieron 61 iniciativas, es decir, el 44,2% sobre el total de iniciativas inscritas. De acuerdo con el corte temporal estudiado (1998-2011), en promedio se inscribieron 10,6 iniciativas por año.

La evidencia expuesta permite comprender la dimensión del proceso democratizador ocurrido en Ecuador, el cual sienta un precedente para la vida política ecuatoriana, toda vez que, durante el período analizado, causó un ambiente en el que la estabilidad de la gobernanza local cedió el paso a una latente crisis institucional y de ingobernabilidad. El gráfico 2 ilustra mejor este argumento.

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

Grafico 2 . Revocatorias de mandato para alcaldes que llegaron a votación Colombia (1991-2010) Ecuador (2008-2011)



Elaboración propia con base en datos del RNC y CNE.

El gráfico 2 es la representación del comportamiento respecto a la cantidad de revocatoria del mandato para alcaldes que, cumpliendo con todo el proceso, llegaron hasta la etapa de votación. Para el caso colombiano, el número de iniciativas que alcanzaron las urnas fue de 37, que representan el 46,2% del total de iniciativas inscritas y jamás se revocó a ninguna autoridad, es decir, todos los mandatarios que enfrentaron los procesos de control electoral lograron sostenerse en el cargo. Otra historia es la de Ecuador, en donde 17 iniciativas que representan el 12,3% sobre el total llegaron a las urnas y, a diferencia de Colombia, entre 2009 a 2011 seis autoridades fueron revocadas de sus cargos.

En el contexto del marco constitucional descrito para Ecuador, se evidencia que el CDNE-IM, usando como canal para la participación la revocatoria del mandato para alcaldes, es una práctica relativamente nueva y sin precedentes en la historia democrática para el país desde su arribo al ciclo democrático que se inició en 1979, denominado tercera ola de la democracia. Es así que este dispositivo se posicionó en Ecuador como uno de los que mayor demanda ha reportado. Desde inicios de 2010, año en que se comenzó a hacer control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes, hasta el primer trimestre de 2012, se inscribieron ante el Consejo Nacional Electoral ecuatoriano (CNE) 784 iniciativas de revocatorias (Ramírez et al. 2013), de las cuales 138 iniciativas estaban dirigidas a alcaldes municipales, es decir, el 17,6% del total inscritas hasta el primer trimestre de 2011, según el CNE.

Es importante resaltar que, del total de 784 solicitudes de revocatorias, el 98% se propuso en contra de autoridades locales como son: alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales, y prefectos. El restante 2% de las revocatorias se dirigieron en contra de las siguientes autoridades: tres solicitudes de revo-

catoria contra el presidente de la república, una solicitud en contra del presidente de la asamblea nacional y finalmente 12 solicitudes se entablaron contra diferentes asambleístas. De las solicitudes de revocatoria que conforman este 2%, ninguna logró llegar a votación para decidir si revocar o no a la autoridad en cuestión (Ramírez et al. 2013).

En términos absolutos, la cantidad de revocatorias activadas en contra de diferentes autoridades gubernamentales en Ecuador, entre agosto de 2010 y abril de 2011, alcanzaron 734 iniciativas, lo que significa que se realizaron en promedio 26 solicitudes mensualmente. Mientras que la cantidad de solicitudes de revocatorias, entre mayo de 2011 y abril de 2012, alcanzó un total de 54 iniciativas, esto quiere decir que se realizaron en promedio cinco solicitudes por mes, claro está, si se toman los 28 meses que suman los dos períodos aludidos.

En síntesis, lo que se evidencia es una clara desaceleración del CDNE-IM por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes como canal de control democrático. Este fenómeno está emparentado directamente con la reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y a la reforma de la Ley de Participación Ciudadana que regulan este dispositivo. En todo caso, un argumento que ayuda a comprender mejor el porqué de la evidente desaceleración posreforma de las leyes mencionadas, respecto a las solicitudes de revocatoria del mandato, está relacionado con:

La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de las demandas –en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada– y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la revocatoria desde mediados de 2011... En cualquier caso, el número de solicitudes presentadas y el número de revocatorias efectuados no tiene precedentes en el Ecuador democrático (Ramírez et al. 2013, 128).

En efecto, para corroborar la cita anterior y finalizar con una descripción resumida de los gráficos 1 y 2, se puede afirmar que, mientras en Colombia en un lapso de 19 años (1991 a 2010) se inscribieron un total de 80 revocatorias del mandato para alcaldes, de las cuales 37 llegaron a votación y paradójicamente jamás la ciudadanía revocó a ningún alcalde, en Ecuador, en un lapso de tres años (2008 a 2011), se inscribieron un total de 138 solicitudes de las cuales 17 llegaron a las urnas y, contrariamente a lo sucedido en Colombia, se revocaron seis autoridades locales, lo cual es un indicador significativo si entendemos que uno de los propósitos de la autoridad local electa es optimizar los procesos de gobernanza en términos de satisfacer las demandas de sus electores, más aún, teniendo en cuenta el corto período de tiempo que llevaba regulado el dispositivo, en relación con el considerable tiempo que ya lo estaba en Colombia.

7. Comentarios finales

El análisis tanto del diseño institucional como de los datos empíricos que aquí se han examinado de forma argumentada permite la posibilidad de realizar algunas inferencias en términos de testear la hipótesis de trabajo. En primer lugar, se pudo evidenciar para el caso ecuatoriano que, efectivamente, tras la democratización de un diseño institucional normativo y constitucionalmente categorizado como permisivo, los GAD sufrieron una intensa oleada de sometimiento a un CDNE-IM sin precedentes en su historia política. Este hecho, sin duda alguna, provocó cambios en la estabilidad de la gobernanza de un significativo porcentaje de gobiernos locales, estimulando cuando no crisis intensas, al menos períodos de ingobernabilidad.

Un escenario evidentemente contrapuesto es el que ofrece el contexto colombiano, dado que su diseño institucional está categorizado como restringido debido a los altos costos de transacción que implica la activación del dispositivo. Quizás ello brinde indicios a la hora de entender por qué, en el lapso de 19 años, solamente se activaron 80 iniciativas. Así en clave comparada se tiene que, en el caso colombiano, se activó una proporción de 4,2 revocatorias del mandato para alcaldes por año, frente a una proporción de 46 iniciativas activadas por año en Ecuador. La diferencia indica que ahí se origina un argumento válido para reconfirmar lo que ya se había argumentado sobre la alta restricción del diseño institucional colombiano, frente a la permisividad del diseño institucional ecuatoriano, con consecuencias negativas para la estabilidad de la gobernanza local.

En segundo lugar, durante el período de análisis, para el caso colombiano, a pesar de que el 46,2% sobre el total de iniciativas activadas llegaron a las urnas, ningún mandatario fue revocado de su cargo. Es pertinente entonces cuestionar qué incentivos tuvieron los individuos o colectivos que ejercieron el CDNE-IM para confirmar en sus cargos a los mandatarios. Por qué no se presentó un comportamiento similar en el contexto ecuatoriano en donde, del total de iniciativas que se activaron, 17,6% llegaron a las urnas, pero con la diferencia de que, en menos de dos años, se revocaron de sus cargos a seis autoridades. Estos indicadores son una seria invitación a analizar e indagar el rol de sujetos políticos, de cara al ejercicio del CDNE-IM y su efectividad frente a la búsqueda de estabilidad institucional en los gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, este referente comparativo brinda luces sobre la democratización de los controles democráticos que se han implementado en Ecuador y Colombia por medio de reformas constitucionales, así como mediante la regulación de normas que permiten su activación. Han sido valiosos los esfuerzos, aunque no siempre asertivos, en términos de lograr la estabilidad institucional y democrática que todo régimen de gobierno prioriza en su agenda. Si bien es cierto que los dos países han avanzado en materia de reconocimiento de los derechos políticos y civiles, así como de la democratización de espacios formales para que esos derechos sean ejercidos, la ingeniería

institucional, así como la estructura burocrática estatales, aún no logran lubricar los engranajes necesarios para que el ejercicio de controles democráticos no electorales como la revocatoria del mandato para alcaldes sean una alternativa plausible que coadyuve a la estabilidad de la gobernanza local y no al contrario.

Finalmente, los datos empíricos evidenciados a partir de la reforma del DI brindan una radiografía de cómo en las arenas políticas se intenta configurar un nuevo sujeto político, dotado de herramientas jurídicas mucho más accesibles para el control democrático y la incidencia en el cambio de las políticas públicas que sean pertinentes frente a sus demandas sociales. Aparentemente la democratización experimentada a partir de 2008 en Ecuador, y de 1991 en Colombia, respondieron a las demandas de una ciudadanía sedienta de control en los asuntos de interés público e insatisfecha por la gestión de sus gobernantes, prueba de ello es la avalancha de revocatorias del mandato para alcaldes (138) activadas entre 2010 y 2011 en Ecuador; este incremento en el CDNE podría potenciar la representatividad y la capacidad de asociación para generar políticas públicas pertinentes y una gobernabilidad más eficaz y eficiente.

Sin embargo, la cara opuesta de estos procesos también puede acarrear consecuencias negativas si se usa de manera perversa, es decir, puede producir crisis institucionales, administrativas, políticas y sociales, socavando las democracias locales. Este es un buen argumento para definir que la revocatoria del mandato para alcaldes, como dispositivo de control democrático no electoral, puede establecer una relación con la gobernanza local en la que se convierte en un arma de doble filo; ello dependerá del contexto en el que sea activada, de los actores políticos que las activen y de sus intenciones políticas para ejercer CDNE.

Referencias

- Acemoglu, Daron, James Robinson y Ragnar Torvik. 2013. "Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?" *Review of Economic Studies* 80 (3): 845-875.
- Ackerman, John. 2006. "Democratización: pasado, presente y futuro". *Perfiles Latinoamericanos* 28, julio-diciembre.
- Agamben, Giorgio. 2011. "¿Qué es un dispositivo?" *Sociológica* 26 (73): 249-264, mayo-agosto.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?" *Política y Gobierno* 12 (2): 203-232.
- Arques, Facundo. 2014. "Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes". En *La dosis hace el veneno: análisis la revocatoria del mandato en*

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

- Suiza, *Estados Unidos y América Latina*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 159-186. Quito: Instituto de la Democracia / Consejo Nacional Electoral (CNE).
- Camou, Antonio. 2001. "Estudio preliminar". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, editado por Antonio Camou, 15-58. México: FLACSO / Plaza y Valdés.
- Castellanos, Ana Sofía. 2014. "Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)". *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 83-110. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Coppedge, Michael. 2012. *Democratization and Research Methods*. Nueva York: Cambridge University Press, 11-23.
- Dahl, Robert. 1991. "Bosquejos para un país democrático avanzado". *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- De la Calle, Humberto. 2005. "Democracia directa en los países de la región andina: efectos en la consolidación de la democracia". En *Democracia en la región andina: los telones de fondo*, editado por Kristen Sample y Daniel Zovatto. Quito: Ágora Democrática / IDEA Internacional / Transparencia.
- Erazo, Luis Carlos. 2017. "El diseño institucional como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia". *Revista de Sociología* 6: 79-96, enero-julio.
- _____. 2014. *Democracia directa en Ecuador y Colombia, la revocatoria del mandato para alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos / FLACSO Ecuador.
- Franco-Cuervo, Ana. 2014. "Colombia: instituciones líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)". En *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 57-78. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jurgen Puhle. 1996. "Las 'ilusiones' de O'Donnell: una réplica". *La Política* 2: 119-128.
- Gurza Lavalles, Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2011. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova* 84: 95-139.
- _____. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalles, 19-82. México DF: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Ingram, Paul y Karen Clay. 2000. "The Choice within Constraints New Institutionalism and Implications to Sociology". *Annual Review of Sociology* 26: 525-546.

- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2018. "Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática". En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle. Oxford: Peter Lang Ltd, 1-44.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, coords. 2010. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México DF: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- MOE (Misión de Observación Electoral). 2012. *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá: Torre Blanca.
- Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Munck, Gerardo. 2013. "Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, editado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 17-63. Quito: CELAEP.
- Narváez, Iván y María José Narváez. 2012. *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- North, Douglass. 2010. "Los andamios que el ser humano erige". *Biblioteca Básica de Administración Pública* 5.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo, 23-45.
- _____. 1996a. "Ilusiones sobre la consolidación". *Nueva Sociedad* 144: 70-89.
- _____. 1996b. "Ilusiones y errores conceptuales". *La Política* 2: 129-139.
- Pachano, Simón. 2008. "Democracia directa en Ecuador". En *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- _____. 2007. *Democracia directa en Ecuador*. Buenos Aires: IDEA Internacional.
- Paredes, Milton. 2012. *La revocatoria del mandato en el Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2006. "Social Accountability: An Introduction". En *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peters, Guy. 2005. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" *Foro Internacional* 44 (4), octubre-diciembre. Acceso el 13 de enero de 2019. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>
- _____. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI, 23-53.

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

- Ramírez, Franklin, Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas. 2013. *Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS / FLACSO Ecuador / Perfiles de Opinión.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tilly, Charles. 2003. "Inequality, Democratization, and De-Democratization". *Sociological Theory* 21 (1): 37-43.
- Uribe, Crithian. 2016. "La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá". *Estudios Políticos* 48: 179-200.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad*. México DF: FCE.
- Welp, Yanina. 2014. "De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas". En: *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 135-158. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Welp, Yanina y Juan Pablo Milanese. 2018. "Playing by the Rules of the Game. The Partisan Use of Recall Referendums in Colombia". *Democratization* 25 (8): 1379-1396.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült, coords. 2014. *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Zovatto, Daniel. 2007. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007*. IDEA Internacional / International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Documentos legales

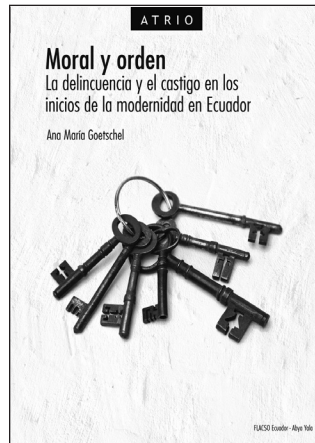
Colombia

- Constitución Política de la República de Colombia, Gaceta Constitucional 116 del 20 de julio de 1991.
- Ley 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, Diario Oficial 41 373 del 31 de mayo de 1994.

Ecuador

- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia, Registro Oficial 578 del 27 de abril de 2009.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Moral y orden

**La delincuencia y el castigo en los inicios de la
modernidad en Ecuador**

Ana María Goetschel

Editorial FLACSO Ecuador / Abya Yala, 2019

230 páginas

En este libro, largamente esperado, Ana María Goetschel ofrece una valiosa y original interpretación sobre las relaciones entre los complejos procesos de formación del Estado ecuatoriano, los proyectos modernizadores de las élites, y la producción y funcionamiento de aparatos carcelarios y de castigo que, vistos en esa perspectiva, dejan de tener una función meramente punitiva y pasan a cumplir un rol central en el ejercicio estatal de la violencia y el control sobre las poblaciones.

Anclado en un sólido andamiaje teórico y una investigación de archivo exhaustiva, el libro de Goetschel contribuye también al mejor entendimiento de las ideologías de género, esas que modelaron el ejercicio del castigo, el funcionamiento –ambiguo y complejo– del Estado como un aparato civilizatorio y normalizador, y los mecanismos empleados por las poblaciones carcelarias para enfrentarse a sus circunstancias.

Estamos frente a un libro honesto, comprometido y riguroso que habrá de generar debate y reflexión sobre el pasado pero también, y de manera urgente, sobre los desafíos y dilemas del presente.

Carlos Aguirre
Universidad de Oregon

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012

*Transparency as a democratic control in citizen councils:
The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012*



 Dr. José de Jesús Godínez-Terrones. Profesor en la Universidad Franciscana (México). (joseph94@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-3547-6979>)

Recibido: 04/01/2019 • Revisado: 17/04/2019
Aceptado: 01/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

En este trabajo se analiza la transparencia como forma de control democrático en los consejos ciudadanos del municipio de León, Guanajuato (México), durante la administración municipal 2009-2012. Desde la información del portal de transparencia municipal se propone analizar si la participación ciudadana en estos consejos es transparente en cuanto a su reglamentación y desempeño. Desde 1989 hasta 2012, el Partido Acción Nacional gobernó el Municipio; en estos 23 años se generó y consolidó la reglamentación y funcionamiento de los consejos ciudadanos como la expresión de participación ciudadana del partido político que gobernó el municipio. La investigación que se realiza es de tipo cuantitativo descriptivo, las muestras usadas son los reglamentos y actas que aparecen en el portal de transparencia municipal de León, Guanajuato. Se encuentra que los consejos ciudadanos son de dos tipos: directivos y consultivos. De un total de 29 consejos, únicamente 12 publican sus actas y no hay sanción por esta conducta. La participación ciudadana por el diseño institucional gubernamental se presenta más como una simulación que como condición para una rendición de cuentas y control democrático de las acciones gubernamentales.

Descriptores: consejos ciudadanos; consejos consultivos; consejos directivos; participación ciudadana; rendición de cuentas; transparencia municipal.

Abstract

In this research project transparency is analyzed as a form of democratic control in the citizen councils of the municipality of Leon, Guanajuato during the municipal administration of 2009-2012. Through the information available on the municipal portal this paper analyzes if the citizen participation in these councils is transparent in terms of its regulations and performance. From 1989 until 2012 the National Action Party (PAN) governed the municipality. During these 23 years it generated and consolidated the regulations and operations of the citizen councils as the expression of citizen participation of the political party that governed the municipality. This research is quantitative and descriptive and uses the samples of the regulations and proceedings that appear in the portal of transparency of the municipality of Leon, Guanajuato. The findings indicate that there are two types of citizen councils: governing and advising. Out of a total of 29 councils, only 12 publish their minutes and there is no sanction for this behavior. Citizen participation due to the institutional governmental design is presented more as a simulation than a condition for accountability and democratic control of government actions.

Keywords: Citizen councils; advisory councils; board of directors; citizen participation; accountability; municipal transparency.

1. Introducción

En los municipios es necesario el espacio que permita una interacción mayor entre las autoridades y la ciudadanía; un espacio cercano para la cotidianidad y la convivencia diaria entre ambas partes y en el cual, de una manera clara, se resuelvan demandas y desencuentros.

En la democracia, la participación ciudadana es un elemento sustantivo, así como la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia es condición para la rendición de cuentas, una forma de controlar el actuar gubernamental que es exigida en una sociedad democrática a los actores de gobierno. Lo mismo sucede cuando los actores gubernamentales actúan y toman decisiones con miembros de la sociedad y cuando hay participación ciudadana en actos o instituciones gubernamentales que repercuten en la sociedad, por lo que la transparencia debe quedar manifiesta en cualquier acción de gobierno en la que concurra o no la participación ciudadana.

Hay diferentes formas de participación ciudadana; los consejos ciudadanos son una de las formas en las que se da la posibilidad de participar en la toma de decisiones del devenir de la ciudad. ¿Es posible una participación ciudadana transparente en un sistema democrático? ¿Cuáles serían las características de la participación ciudadana transparente en los consejos municipales? ¿La participación ciudadana transparente en consejos ciudadanos en el gobierno municipal es un control democrático?

Los consejos ciudadanos comienzan a funcionar en León, Guanajuato, a finales de la década de 1980, como órganos civiles para proyectos y presupuestos que responden a las necesidades que presentan los comités de colonos. El presidente Carlos Medina Plascencia (1989-1991), primer presidente municipal panista, impulsó la creación de comités de colonos que detectan las necesidades de las colonias y las llevan a los consejos ciudadanos. Con Eliseo Martínez (1991-1994), el segundo presidente municipal panista, los comités funcionaron como vigilantes del equipamiento urbano en las colonias y como un medio para hacer saber de las necesidades de los barrios al gobierno municipal (Téllez Valencia 2012, 49-50), condición que prevaleció hasta el gobierno del último presidente municipal panista, Ricardo Sheffield (2009-2012).

Los estudios que se han encontrado de los consejos ciudadanos son los de Propuesta Cívica Guanajuato y los del Observatorio Ciudadano. Propuesta Cívica Guanajuato publica un reporte sobre los consejos ciudadanos en León para registrar si son una forma de participación democrática y formular propuestas para su mejoramiento; para ello, solicitan información al municipio por medio de la unidad de transparencia, buscan en internet quiénes son los consejeros y revisan las actas de sesión en los informes de gestión. Encuentran que no está toda la información en el portal de

transparencia, que las actas de sesiones de los consejos que revisan no tienen el mismo formato y que en algunos no hay información precisa y se presentan solo los acuerdos a los que llegaron (Mata Lucio 2009).

En 2010, Propuesta Cívica Guanajuato publicó un segundo reporte, la información la obtuvieron de su asistencia a más de 30 sesiones en ocho consejos ciudadanos, y plática y entrevista a algunos ciudadanos que participaron en los consejos; concluyeron que algunos consejos subieron su información al portal de transparencia, que los cambios de consejeros se realizaron al inicio de la administración, que los ciudadanos consejeros respondieron más al honor de ser invitados y no a su papel como ciudadanos, que los consejos ciudadanos se renovaron y operaron con procesos no suficientemente transparentes, democráticos ni ciudadanos (Mata Lucio 2010).

La Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), que la preside el primer ex presidente municipal panista Carlos Medina Plascencia por medio del Observatorio Ciudadano de León –financiado por la presidencia municipal de extracción panista– presenta los resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato, en la administración 2009-2012. Considera que los consejos ciudadanos tienen una función limitada, que generalmente sus integrantes son designados por las autoridades, que es necesario crear nuevos mecanismos e instrumentos de participación que permitan discutir y hacer propuestas sobre los programas y acciones de una forma democrática y transparente. Propone que conviene revisar la normatividad en la materia e incluir un Reglamento Integral Municipal de Participación Ciudadana (Observatorio Ciudadano de León 2012, 11).

En este trabajo se estudia la participación ciudadana en los consejos ciudadanos, en el municipio de León, Guanajuato, durante la administración municipal 2009-2012, desde la información del área de transparencia del portal municipal. Se propone determinar las características de la participación ciudadana en los consejos ciudadanos en cuanto a transparencia y analizar si la transparencia municipal muestra que los consejos ciudadanos del ayuntamiento de León, Guanajuato, durante el período 2009-2012, en cuanto a su reglamentación y desempeño, permiten una participación ciudadana transparente que funcione como control democrático. La reglamentación y construcción de los consejos ciudadanos se dio durante el tiempo en el que el Partido Acción Nacional (PAN) gobernó el municipio de León, es decir que comenzó en 1989 y terminó en 2012. El 10 de octubre de 2012, una mujer del Partido Revolucionario Institucional (PRI) asumió la presidencia municipal. El estudio de los consejos municipales de 2009 a 2012 es representativo del fin de una etapa en el gobierno de la presidencia municipal; una interrupción a los 23 años de gobiernos panistas.

2. La participación ciudadana

La participación ciudadana es la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana o sus perspectivas de desarrollo. Se presenta la participación ciudadana cuando las acciones están orientadas a incidir en el ejercicio del poder, ya sea a favor o en contra. En la nueva administración pública, la participación ciudadana se ha considerado como una forma de achicamiento del Estado, lleva a la esfera de lo privado las funciones públicas y es una manera de ampliar la democracia (Cunill Grau 1991) generando fronteras difusas entre lo público y privado, gobierno y sociedad (Peters 1995, 88).

El concepto de participación es polisémico, sujeto a múltiples interpretaciones que van desde una legitimación de quien está en el poder, hasta considerarse un proceso donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación es entendida como un objetivo en sí y no como un instrumento para alcanzar fines (Alguacil Gómez 2005).

La participación no es una finalidad sino un medio para conseguir algo. El objetivo de la participación es ayudar a transformar la realidad de las ciudades, alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de su vida (Pindado 2004, 314; Guillen et al. 2009, 179). Aunque la ciudadanía participe, esto no exime al gobierno de cumplir sus funciones con efectividad y oportunidad (Méndez 1996, 32). La intervención del ciudadano en la toma de decisiones es un derecho de quien vive en la ciudad (Aguilera Portales 2010, 6) para que, como miembro de ella, pueda conseguir su desarrollo como persona (Arendt 1997, 67). Es en la ciudad donde más claramente se manifiesta la acción del Estado para la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden democrático (CLAD 2009, 2-3).

La participación ciudadana es un hecho social que tiene por objetivo influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio (Aguado Herrera 2010). Es un derecho que da la posibilidad de que cualquier persona pueda participar en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte y es efectiva mediante mecanismos aplicables, asimilables y mensurables (Sánchez Torres y Muriel Ciceri 2007, 24).

Para que exista la participación ciudadana, es necesario desplegar medios técnicos, económicos, metodológicos y el instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos, lo que requiere una acción de gobierno clara y decidida para favorecer esa participación (Pindado 2004, 314). La democracia supone la participación en la toma de decisiones que incluya los intereses de la gente; si la democracia es el poder del pueblo, solo se entiende cuando se crean mecanismos para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones, así, la misma participación comienza a marcar límites al actuar gubernamental.

3. Transparencia

Transparencia y rendición son conceptos asociados. La transparencia es “una fuente de acceso explícito e igualitario a información a la que, de otra manera, la ciudadanía no podría acceder” (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi 2016, 45). La transparencia no es rendir cuentas a un destinatario específico, sino colocar la información en la vitrina pública. La rendición de cuentas es un proceso político-administrativo cuyo rasgo general consiste en que los gobernantes asumen la responsabilidad y consecuencias de sus actos (Ochoa Henríquez y Montes de Oca 2004, 461). La rendición de cuentas implica cambiar el diseño institucional: la elaboración de leyes y políticas para suministrar información, tener procedimientos abiertos para que se puedan debatir las políticas gubernamentales que favorezcan que el Estado opere dentro de un marco de reglas de manera abierta y transparente a la vista de la ciudadanía (Rose-Ackerman 2005, 11).

El concepto de rendición de cuentas se refiere tanto al proceso como al resultado, cómo se hace y lo que se hace (Fox 2006, 35). La palabra inglesa *accountability* se traduce al español como rendición de cuentas y es la obligación del gobierno de informar, ser responsable de sus actos y decisiones (Toledo Villalpando 2009, 81). *Accountability* significa rendir cuentas (por obligación) y la exigencia de cuentas (por derecho); obligación del gobernante, derecho del ciudadano (Schedler 2004, 11), connota la idea de responsabilidad, *answerability*, informar las decisiones y justificarlas en público; la idea de sanción, *enforcement*, cuando no se ha cumplido (López Ayllón y Haddou Ruiz 2007, 105); responder por las acciones, decisiones y comportamiento en las cuestiones públicas (Briceño et al. 2015, 181); y responder sobre el uso de los poderes y responsabilidades conferidos. Es un proceso proactivo que establece controles al Estado, que implica informar lo realizado, explicar las causas, motivos y circunstancias de lo ejecutado y planeado, y por último, la recompensa o el castigo como consecuencia de los dos anteriores.

En una democracia, la rendición de cuentas no es solo contabilidad, entradas y salidas, sino construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad; se trata de informar y sancionar, pues al informar se crea la condición que posibilita la sanción o aprobación a los actores políticos (Pineda Pablos et al. 2007, 205-208). La transparencia es una condición previa a la rendición de cuentas y ambas son controles democráticos que pueden ayudar a generar un nuevo diseño institucional. “En España, ha sido el gravísimo problema de la corrupción política el que ha obligado a tomar medidas para reforzar la transparencia” (Molina Rodríguez-Navas et al. 2017, 2), estas medidas han propiciado una reducción en la corrupción, el soborno y otras formas de mal proceder gubernamental; a partir de 2016, todos los ayuntamientos debieron cumplir con las normas de transparencia.

La participación ciudadana en la democracia “permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas” (Sánchez González 2015, 63). En ocasiones, son las élites políticas, sociales y económicas las que tienen la posibilidad de organizarse para que las políticas públicas sean favorables a sus intereses. Estas élites tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones gubernamentales por medio de diferentes mecanismos como organizaciones empresariales, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

La transparencia y rendición de cuentas son una exigencia de la ciudadanía al Estado democrático, no una concesión. La rendición de cuentas implica que los actores gubernamentales sean responsables de sus decisiones y actos, así como controlar los abusos que como autoridad pudieran realizar (Toledo Villalpando 2009, 80). Este control puede darse si la administración pública proporciona información, si es transparente, si permite presentar quejas y protege a la ciudadanía contra represalias (Rose-Ackerman 2005, 26). La fortaleza de los actores sociales propicia el proceso y los resultados de la rendición de cuentas (Vargas Hernández 2006, 88).

Es necesario el involucramiento de dos partes en la rendición de cuentas: sociedad y Estado. Si la ciudadanía no analiza la información del Estado mediante grupos organizados y medios de comunicación, los actores gubernamentales pueden actuar impunemente aunque la información esté registrada y puesta a disposición. Por parte del Estado, es necesario crear los mecanismos necesarios para el acceso a la información (Rose-Ackerman 2005, 28-31). Son herramientas de transparencia: “La consulta pública, la publicación obligatoria de información y el derecho de acceso a la información” (López Ayllón y Haddou Ruiz 2007, 111).

En México, el 24 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2002), en el que se establecieron disposiciones para que, a nivel federal, se garantizara el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Pero la transparencia y el acceso a la información no ha dependido solo de las leyes y principios establecidos, sino también de quienes son nominados como integrantes del Instituto, de la interpretación y aplicación que se hace de las normas (Mora Velázquez 2016, 237). En mayo de 2015, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción que se encarga de fiscalizar y controlar recursos públicos, prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción y responsabilidades administrativas (Villanueva Lomelí 2016, 34). Las expectativas son altas pero todavía no se pueden evaluar los resultados.

En la democracia, la soberanía reside en el pueblo, los asuntos públicos le competen y quienes manejan asuntos públicos deben rendir cuentas de manera transparente al pueblo (Emmerich 2004, 67). La información es un derecho conquistado en la democracia, es un ejercicio de libertad acceder, buscarla, producirla y difundirla (Mén-

dez y Morales 2012, 192). La interacción comunicacional entre Estado y ciudadanía propicia una mayor legitimidad, confianza y gobernabilidad al sistema democrático (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi 2016, 44). La transparencia —es decir, saber quién, qué decisión y bajo qué racionalidad— es un control democrático que permite a la ciudadanía participar en la toma de decisiones. “Los procesos democráticos generan, de manera inherente, resultados de rendición de cuentas” (Fox 2006, 42). Transparenciar la toma de decisiones permite conocer actores, ideas, racionalidad, información técnica e intereses que mueven a los concurrentes en un asunto de interés para la sociedad (Valencia Escamilla 2016).

Existen dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. En la activa se difunde sistemática y periódicamente la información sobre la gestión pública. La transparencia pasiva consiste en “la obligación del Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos” (Emmerich 2004, 80), excepto aquellos que atentan contra la seguridad nacional o perjudiquen derechos de terceros.

La transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México se enfoca en aspectos contables, financieros y administrativos, no en evaluar resultados ni en toma de decisiones que permitan mejorar su desempeño (Gordon Rapaport 2011, 226). La rendición de cuentas de las organizaciones civiles necesita ampliarse no solo al mero factor administrativo, sino a un factor dialogante que haga explícitos los compromisos, vínculos y el cumplimiento de promesas con otros agentes sociales (Hernández Baqueiro 2009, 69). Estos elementos son deseables en los organismos gubernamentales.

Los sitios web gubernamentales están diseñados no para satisfacer las necesidades del usuario, sino para las necesidades de la administración pública, se presentan de una manera desorganizada, con poca claridad en el lenguaje, sin posibilidad de verificar su validez y desactualizados (Quintanilla Mendoza 2012, 112).

La organización no gubernamental Transparencia Internacional elabora cada año, desde 1995, un Índice de Percepción de la Corrupción que encuesta la percepción de analistas, empresarios y académicos. América Latina aparece en los índices más altos de corrupción. Emmerich (2004, 70-74) encuentra una asociación entre pobreza y falta de confianza en las instituciones con corrupción. En los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política, en 2003 y 2005 en México, “la función pública ha adolecido de una imagen negativa en términos de corrupción y confiabilidad” (Hernández Baqueiro 2009, 63).

En México, se analizaron 256 leyes vigentes en 2008, 131 reglas de operación y se identificaron 409 órganos colegiados de deliberación. En 163 casos de instancias públicas de deliberación existen actores gubernamentales y no gubernamentales que deliberan sobre diversos campos de políticas públicas; solo el 53% de las 163 instancias entregan algún tipo de información a la ciudadanía, en las otras hay una total

opacidad (Hevia et al. 2011, 65). Estos 409 órganos colegiados de deliberación son opacos, en la mayoría participan actores intragubernamentales y en los que hay actores no gubernamentales “se concentran en funciones de consulta y operación de los programas” (Hevia et al. 2011, 80).

4. Método

El método con el que se realiza esta investigación es de tipo cuantitativo descriptivo, las muestras usadas son los reglamentos y actas que aparecen en el portal de transparencia municipal de León, Guanajuato, de los consejos ciudadanos. El objeto de estudio en esta investigación está delimitado por:

- Temporalidad: se estudian los consejos ciudadanos vigentes en la administración municipal 2009-2012.
- Espacialidad: los consejos ciudadanos del municipio de León, Guanajuato.
- Accesibilidad: la información ofrecida por el portal de transparencia municipal.

100

Se revisan los reglamentos y actas de los consejos ciudadanos, se realiza análisis de contenido, se detectan las categorías que describen la participación ciudadana transparente y se procesan estadísticamente en el programa informático denominado SPSS 19. Este proceder permite que los hallazgos de la investigación se puedan analizar de manera más objetiva e incrementa la probabilidad de la constatación de la información y los resultados.

Las muestras se consiguen al realizar una revisión en el portal municipal de León, Guanajuato, para obtener los nombres de los consejos, en la sección dedicada a la normativa municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2012) y en la sección dedicada a las actas de sesiones de los consejos municipales (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2013). El único medio para tener acceso al reglamento y a las actas de los consejos es mediante el portal de transparencia. Los datos y acciones que se presentan en las actas son los considerados oficiales y legales, por lo que las decisiones expresadas en las actas generan consecuencias en la cadena de mando establecida para los actores subordinados a los consejos.

Al procesar estadísticamente todos los documentos que ofrece el portal de transparencia del Municipio, se incrementa la confiabilidad de los resultados. Se usa la estadística descriptiva como una herramienta matemática que recolecta, presenta y caracteriza el conjunto de los datos. Con los datos obtenidos por medio de las técnicas de la estadística descriptiva, se formula un índice con datos estadísticos de los reglamentos y sesiones, como un referente numérico calificador de la transparencia en los consejos ciudadanos.

Para realizar la codificación de los reglamentos y de las actas, se elabora un libro de códigos con las diferentes variables que conforman la transparencia; estas variables después se cuantifican y son procesadas en el programa estadístico. Autores como Coffey y Atkinson (2003); Hammersley y Atkinson (1994); y Hernández et al. (1998) dan cuenta de manera específica cómo se realiza este procedimiento.

5. Resultados

a. Los reglamentos de los consejos ciudadanos

En el portal de transparencia municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2012) aparecen los reglamentos de los consejos municipales y las actas de sesión de los consejos. Hay un reglamento por cada Consejo. Se encuentran dos tipos de consejos: consultivos y directivos.

Tabla 1. Consejos consultivos

Nombre del Consejo	
1	Comité de la Plaza Expiatorio de la Ciudad de León, Guanajuato
2	Comité del Centro Histórico de la Ciudad de León
3	Consejo de Ciudades Hermanas del Municipio de León
4	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en Materia Ambiental, Movilidad y Urbanismo en el Municipio
5	Consejo Consultivo Ambiental del Municipio de León
6	Consejo Consultivo de Turismo Médico del Municipio de León
7	Consejo Consultivo Indígena del Municipio
8	Consejo Consultivo para el Desarrollo Económico del Municipio
9	Consejo de Competitividad y Mejora Regulatoria
10	Consejo de Consulta y Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública de León, Guanajuato
11	Consejo de Participación Social en la Educación del Municipio
12	Consejo Municipal de Protección Civil

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Los consejos consultivos promueven reformas, fomentan la realización de estudios y gestionan ante autoridades los temas concernientes al objeto para el que fueron creados, pero no tienen capacidad para dirigir o administrar organismo o unidad municipal.

Tabla 2. Consejos directivos

Nombre del Consejo	
1	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León
2	Consejo de Administración del Instituto Municipal de Vivienda de León
3	Consejo Directivo del Patronato de Bomberos
4	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano de León
5	Consejo Directivo del Instituto Cultural de León
6	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Mujer
7	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Juventud
8	Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación
9	Consejo Directivo del Patronato de Educación Contra el Uso de Drogas y Violencia del Municipio de León
10	Consejo Directivo del Patronato de Explora
11	Consejo Directivo del Patronato de la Ciudad Histórica de León
12	Consejo Directivo del Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico
13	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano Oriente, del Municipio de León
14	Consejo Directivo del Patronato del Parque Zoológico
15	Consejo Directivo del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario de León
16	Consejo Directivo del Sistema DIF León
17	Consejo Directivo del Sistema Integral de Aseo Público de León

Elaboración propia del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Los consejos directivos tienen la capacidad para planear, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el funcionamiento del organismo o unidad municipal. Son 29 consejos en total, 12 consultivos y 17 directivos.

Tabla 3. Porcentaje de integrantes de consejos consultivos, directivos y del total de consejos

Consejos	Representante del gobierno del estado %	Integrantes del ayuntamiento %	Sociedad civil %	Sindicatos %	Instituciones educativas %	Cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas %	Total %
Consejos directivos	1,9	27,1	47,3	1,4	6,3	15,9	100,0
Consejos consultivos	0,8	27,6	43,1	0,4	12,2	15,9	100,0
Diferencia entre directivos y consultivos	1,1	0,6	4,3	1,0	5,9	0,1	0,0
Todos los consejos	1,3	27,4	45,0	0,9	9,5	15,9	100,0

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En los consejos directivos se presenta un porcentaje de 1,9 de representante del gobierno del estado; 27,1 de integrantes del ayuntamiento; 47,3 sociedad civil; 1,4 sindicatos; 6,3 instituciones educativas, y por último 15,9 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. En los consejos consultivos se presenta un porcentaje de 0,8 de representante del gobierno del estado; 27,6 de integrantes del ayuntamiento; 43,1 sociedad civil; 0,4 sindicatos; 12,2 instituciones educativas, y finalmente 15,9 cámaras empresariales y o colegios de profesionistas.

La diferencia resulta de restar el dato obtenido en los consejos consultivos al dato obtenido en los consejos directivos; el resultado es de 1,1 de representante del gobierno del estado; 0,6 de integrantes del ayuntamiento; 4,3 sociedad civil; 1,0 sindicatos; 5,9 instituciones educativas, y finalmente 0,1 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. En todos los consejos se presenta un porcentaje de 1,3 de representante del gobierno del estado; 27,4 de integrantes del ayuntamiento, 45,0 sociedad civil, 0,9 sindicatos, 9,5 instituciones educativas, y finalmente 15,9 cámaras empresariales y/o colegios de profesionistas. La proporción de representantes en el total de los consejos y la que se presenta en los consejos consultivos y consejos directivos no presenta una diferencia significativa. En todos los consejos se presenta un porcentaje 28,7 de actores gubernamentales y un 71,3 de actores no gubernamentales.

Tabla 4. Acceso público a reglamentos, sesiones y actas

	Frecuencia		
	Sí	No	Total
Ley ordena acceso público a reglamentos	29		29
Ley ordena acceso público a sesiones	28	1	29
Ley ordena acceso público a actas	28	1	29

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En todos los casos, el acceso a los reglamentos es público. En el 96,6% de los casos, el reglamento permite el acceso público a las sesiones y a las actas, y en el 3,4% no se permite el acceso público a sesiones y actas. En el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública de León no hay acceso público a sesiones y actas.

En el artículo 14 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se establecen las causales para considerar, por razón de interés público, como reservada una información temporalmente:

I. a VI.-...

VII.- Los expedientes derivados de procedimientos judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio;

VIII.- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, excepto la resolución ejecutoria;

IX a XXI.-... (Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato 2008, 4).

En el artículo 15 se establece que la información reservada en el artículo 14 podrá permanecer en tal carácter hasta por un período de 10 años.

b. Las actas de las sesiones de los consejos ciudadanos

La publicación de actas es una obligación del gobierno, así lo expresa el Municipio en su portal:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 128 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y 11 Fracción XVIII de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en este espacio se publicarán las Actas aprobadas de las Sesiones del H. Ayuntamiento y de los demás cuerpos colegiados de la Administración Pública Municipal (Gobierno del Municipio de León, Guanajuato 2013).

104

Tabla 5. Consejos que publican sus actas

Nombre del Consejo	
1	Sistema Integral de Aseo Público de León
2	Instituto Municipal de la Mujer
3	Parque Ecológico Metropolitano de León
4	Parque Zoológico
5	Bomberos
6	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León
7	Instituto Cultural de León
8	Sistema DIF León
9	Explora
10	Feria Estatal de León
11	Instituto Municipal de Planeación
12	Instituto Municipal de Vivienda de León

Elaboración propia del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos

Solo el 41,37% de los consejos publican sus sesiones. De un total de 29 consejos, únicamente 12 realizan esa tarea, aunque esté establecido en la ley que todos los consejos deben publicar sus actas. El total de actas publicadas son 373.

Tabla 6. Frecuencia y porcentaje respecto del total de actas publicadas por los consejos

Consejo	Actas publicadas por los consejos		
	Frecuencia	Porcentaje respecto del total de actas publicadas	Porcentaje acumulado
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	7,2	7,2
Instituto Municipal de la Mujer	42	11,3	18,5
Parque Ecológico Metropolitano de León	29	7,8	26,3
Parque Zoológico	32	8,6	34,9
Bomberos	27	7,2	42,1
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	40	10,7	52,8
Instituto Cultural de León	26	7,0	59,8
Sistema DIF León	31	8,3	68,1
Explora	27	7,2	75,3
Feria Estatal de León	32	8,6	83,9
Instituto Municipal de Planeación	28	7,5	91,4
Instituto Municipal de Vivienda de León	32	8,6	100,0
Total	373	100,0	

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Tabla 7. Índice de acceso público a actas

Consejo	Tipo de sesión				Actas que deben publicarse		
	Ordinaria	Extraordinaria	Solemne	Actas publicadas	Ordinarias	Suma de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes	Índice de acceso público a actas %
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	0	0	27	36	36	75,00
Instituto Municipal de la Mujer	31	11	0	42	36	47	89,36
Parque Ecológico Metropolitano de León	12	17	0	29	36	53	54,72
Parque Zoológico	31	1	0	32	36	37	86,49
Bomberos	26	1	0	27	36	37	72,97
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	35	4	1	40	36	41	97,56
Instituto Cultural de León	23	3	0	26	36	39	66,67
Sistema DIF León	25	6	0	31	36	42	73,81
Explora	26	1	0	27	36	37	72,97
Feria Estatal de León	32	0	0	32	36	36	88,89
Instituto Municipal de Planeación	28	0	0	28	36	36	77,78
Instituto Municipal de Vivienda de León	26	4	2	32	36	42	76,19
Total	322	48	3	373	432	483	77,23

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Hay un total de 322 actas correspondientes a sesiones ordinarias, 48 actas de sesiones extraordinarias y tres actas de sesiones solemnes que suman un total de 373 actas publicadas. Los consejos deben realizar al menos mensualmente una reunión, por lo que en tres años deben realizar 36 reuniones ordinarias; al sumar las extraordinarias y solemnes que realizaron, da un total de 483 sesiones que debieron realizarse y publi-

car su respectiva acta. El índice de acceso público a actas resulta de la división de las actas publicadas entre la suma de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes que deben realizarse, lo que da un resultado de 77,23%.

Tabla 8. Medidas de tendencia central de asistencia de invitados a sesiones por consejo

Consejo	Invitados						Total de sesiones	Total de invitados
	Máximo	Mínimo	Rango	Moda	Media	Mediana		
Sistema Integral de Aseo Público de León	10	0	10	5	5	5	27	142
Instituto Municipal de la Mujer	7	0	7	0	2	0	42	63
Parque Ecológico Metropolitano de León	3	0	3	0	0	0	29	4
Parque Zoológico	2	0	2	0	1	0	32	18
Bomberos	5	1	4	1	1	1	27	32
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	6	0	6	0	0	0	40	6
Instituto Cultural de León	7	0	7	0	2	2	26	62
Sistema DIF León	1	0	1	0	0	0	31	3
Explora	14	2	12	4	5	5	27	137
Feria Estatal de León	1	0	1	0	0	0	32	1
Instituto Municipal de Planeación	0	0	0	0	0	0	28	0
Instituto Municipal de Vivienda de León	4	0	4	2	2	2	32	51
Total	14	0	14	0	1	0	373	519

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

Un invitado es una persona que asiste a una sesión de los consejos sin formar parte del mismo. La asistencia del invitado no está determinada por una petición expresa del Consejo, sino que puede ser por iniciativa del asistente y su presencia queda asentada en acta. El Consejo del Sistema Integral de Aseo Público de León presenta más invitados (142); el último lugar, con cero invitados, el Consejo del Instituto Municipal de Planeación.

Las medidas de tendencia central (media, mediana y moda) sirven como puntos de referencia para interpretar el número de invitados que asistieron a las sesiones y el rango permite conocer cuál fue el número máximo y mínimo de invitados. En el Consejo del Parque Ecológico Metropolitano de León, el número máximo de invitados a una sesión fueron tres y el número mínimo de invitados fueron cero, entonces

el rango es de tres. La media mediana y moda es de cero y el total de invitados es de cuatro. Lo que indica que en una sesión hubo tres invitados y en otra sesión, un invitado. En 27 sesiones no hubo invitados.

El índice prácticas de transparencia (se obtiene de: acceso público a reglamentos, acceso público a sesiones, índice de acceso público a actas e invitados a sesiones por Consejo. Cada rubro aporta un cuarto de valor al índice prácticas de transparencia. Su expresión en fórmula es:

$$PT = \frac{1}{4}(APR) + \frac{1}{4}(APS) + \frac{1}{4}(IAPA) + \frac{1}{4}(ISC)$$

Tabla 9. Las prácticas de transparencia

Consejo	Acceso público a reglamentos %	Acceso público a sesiones %	Índice de acceso público a actas %	Invitados a sesiones por Consejo %	Suma prácticas transparencia %
Sistema Integral de Aseo Público de León	25,00	25,00	18,75	25,00	93,75
Instituto Municipal de la Mujer	25,00	25,00	22,34	25,00	97,34
Parque Ecológico Metropolitano de León	25,00	25,00	13,68	25,00	88,68
Parque Zoológico	25,00	25,00	21,62	25,00	96,62
Bomberos	25,00	25,00	18,24	25,00	93,24
Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	25,00	25,00	24,39	25,00	99,39
Instituto Cultural de León	25,00	25,00	16,67	25,00	91,67
Sistema DIF León	25,00	25,00	18,45	25,00	93,45
Explora	25,00	25,00	18,24	25,00	93,24
Feria Estatal de León	25,00	25,00	22,22	25,00	97,22
Instituto Municipal de Planeación	25,00	25,00	19,44	00,00	69,44
Instituto Municipal de Vivienda de León	25,00	25,00	19,05	25,00	94,05
Total	25,00	25,00	19,43	22,92	92,34

Elaboración del autor con base en el portal de transparencia del Municipio de León, 2012.

En la tabla 9 sobre prácticas de transparencia se presentan cuatro etiquetas. Todos los datos están expresados en porcentaje. Los datos de la primera, acceso público a reglamentos, se obtienen de la tabla 2 sobre consejos directivos. Los datos de la segunda, acceso público a sesiones, se obtienen de la tabla 3 sobre acceso público a reglamentos, sesiones y actas. En la tercera, índice de acceso público a actas, se obtienen los datos de la tabla 6 sobre índice de acceso público a actas. En la cuarta, invitados a sesiones por Consejo, se obtienen los datos de la tabla 7 sobre medidas de tendencia central de asistencia de invitados a sesiones por Consejo.

En la primera, segunda y cuarta columna, de los datos obtenidos en su tabla se asigna el valor de 100 cuando está presente la condición y cuando no está presente esta condición el valor es de cero. Los datos obtenidos de las tablas se dividen entre cuatro, así la suma de las cuatro etiquetas da como resultado una unidad, el puntaje máximo a lograr en cada etiqueta es de 25%, el puntaje de la suma de la cuatro etiquetas es de 100%, está referido en la etiqueta titulada suma prácticas transparencia.

El total es la media de la etiqueta de todos los consejos, muestra en la etiqueta acceso público a reglamentos un 25%, en acceso público a sesiones un 25%, en índice de acceso público a actas un 19,43%, en invitados a sesiones por Consejo un 22,92%, en suma prácticas transparencia un 92,43%. Este valor es de los consejos que publican sus actas.

Los resultados del índice de las prácticas de transparencia son del 41% de los consejos, el 59% de los consejos no publican sus actas. La transparencia del 92,32% es respecto del 41% de lo que publica el portal del Municipio de León, Guanajuato. Luego, el 92,32% de transparencia representa un 38,20% de transparencia del portal municipal de León, Guanajuato.

6. Conclusión

En los consejos ciudadanos de León se presenta la transparencia activa, hay una difusión periódica y sistemática concerniente a los reglamentos y actas de sesiones de los consejos y hay acceso público a reglamentos y actas. El reglamento señala cómo debe ser el funcionamiento de los consejos. Los consejos ciudadanos son de dos tipos: directivos y consultivos. Los integrantes de los consejos son en su mayoría pertenecientes a la sociedad civil, son siete de cada 10. Tres de cada 10 consejeros tiene como origen puestos en el gobierno.

El acceso a las actas permite ejercitar el derecho de acceso a la información pública de la sociedad de la cual se forma parte. El acceso a la información es condición necesaria para intervenir e influir en las acciones y decisiones gubernamentales. En los consejos consultivos se carece de transparencia, no se publican actas. De todas las actas que los 12 consejos directivos deberían publicar, solo 77,23% son publicadas. No todos los consejos publican actas y los que publican no publican todas las que deberían publicar. No se presenta sanción alguna por esta práctica.

Hay una evidente opacidad del ayuntamiento al publicar las actas de solo el 41% de los consejos. Si bien los reglamentos establecen la obligatoriedad de la publicación, ésta simplemente no se cumple. El acceso a las sesiones se presenta cuando hay invitados. En el total de los consejos, el rango es de 14 y la media de uno, lo que indica que la asistencia de invitados a las sesiones de los consejos es muy pobre.

Se presenta la transparencia cuando es posible en la toma de decisiones conocer los actores, las ideas y los intereses de los concurrentes en un asunto que es de interés

público. El acceso público a actas y sesiones permite a otros actores participar en las sesiones de los consejos. La transparencia en los consejos se encuentra en un nivel muy bajo, apenas alcanza un 38,20%.

Los consejos ciudadanos son una forma de participación ciudadana en la que se han generado medios técnicos, económicos, metodológicos y el instrumental adecuado para que puedan realizarse, pero esta participación no es transparente. No saber quién, qué decisión y bajo qué racionalidad es lo que elimina la posibilidad de una rendición de cuentas, por ende, la transparencia y la rendición de cuentas no desempeñan la función de controles democráticos en el Municipio.

Las acciones de los consejos inciden en el ejercicio del poder y en las políticas públicas municipales, de ellas depende el funcionamiento de los organismos municipales. La investigación muestra que la participación ciudadana se concibe como un proceso donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación entendida como un objetivo en sí y no como un instrumento para alcanzar fines. Para revisar los fines y la efectividad de las acciones, es necesario analizar el contexto y los parámetros para evaluar los resultados y esto no es posible por tener acceso parcial a la información.

El diseño de reglamentos de la participación ciudadana transparente en los consejos la presenta como posible, pero esta no es transparente en su actuar. Los reglamentos norman el acceso abierto a normativas, actas y sesiones, sin embargo, no sancionan la no acción en estos tres aspectos. La presentación de la información, el acceso a la misma, saber quién, qué decisión, bajo qué racionalidad se actúa, los fines a conseguir y el contexto en el que se toman las decisiones son elementos fundamentales para considerar que la participación ciudadana en los consejos municipales es transparente y un mecanismo de control, condiciones que no se presentan en los consejos del Municipio.

La rendición de cuentas no es solo datos numéricos, sino construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad. Al informar, se crea la condición que posibilita la sanción o aprobación a los actores políticos, pero la ausencia de conocimiento por la falta de publicación de las actas no genera las condiciones para que la rendición de cuentas sea posible y crea las condiciones para que los actos de corrupción se presenten y queden al margen de ser conocidos y juzgados.

La participación ciudadana por el diseño institucional gubernamental se presenta más como una simulación que como condición para una rendición de cuentas y control democrático de las acciones gubernamentales. Es necesario considerar la transparencia no solo como una presentación de hechos y datos sino como un proceso de toma de decisiones con una racionalidad, contexto y fines. Es necesario plantear la posibilidad de un nuevo diseño institucional en los consejos ciudadanos para que la transparencia y la rendición de cuentas funjan como controles democráticos en los consejos ciudadanos.

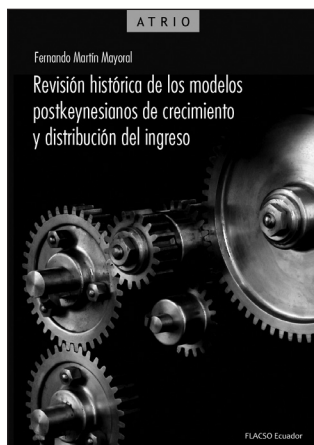
Referencias

- Aguado Herrera, Irene. 2010. "Ciudadanía, participación política y subjetividad". *Revista Electrónica de Psicología Iztacala* 13 (2). Acceso el 12 de febrero de 2012. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/rep/article/view/17655/16835>
- Aguilera Portales, Rafael Enrique. 2010. *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. México: Porrúa.
- Alguacil Gómez, Julio. 2005. "Los desafíos del nuevo poder local: participación como estrategia relacional en el gobierno local". *Polis, Revista Latinoamericana* 4 (12).
- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Briceño, María, Ana Maraboli, Yuraima Linares, Marilyns Cote y Mary Carrero. 2015. "Rendición de cuentas y el control en organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: ¿control externo o control social?" *Visión Gerencial* 1: 181-198.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2009. "Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública". XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa.
- Coffey, Amanda y Paul Atkinson. 2003. *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*. Antioquia: Universidad Nacional de Antioquia.
- Cunill Grau, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2002. Diario Oficial de la Federación, primera sección, 24 de diciembre: 5-6.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2004. "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana". *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 2 (4): 67-90.
- Fox, Jonathan. 2006. "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas". *Perfiles Latinoamericanos* 27: 33-68.
- Gobierno del Municipio de León, Guanajuato. 2013. *Registro Municipal de Actas de Sesiones de los Consejos Municipales de León, Guanajuato*, 20 de mayo. <http://www.leon.gob.mx/transparencia/index.php/actas-de-sesiones-consejos>
- Gobierno del Municipio de León, Guanajuato. 2012. *Normativa municipal*. <http://www.leon.gob.mx/aplicaciones/normasleyes/public/>
- Gordon Rapoport, Sara. 2011. "Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México". *Revista Mexicana de Sociología* 73 (2): 199-229.
- Guillen, Amalia, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo. 2009. "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana". *Daena. International Journal of Good Conscience* 4 (1): 179-193.
- Hammersley, Martyn y Paul Atkinson. 1994. *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Hernández Baqueiro, Alberto. 2009. "Hacia un concepto ético de 'rendición de cuentas' en las organizaciones civiles". *En-claves del Pensamiento* 3 (5): 47-70.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 1998. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill / Interamericana.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa. 2011. "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos* 38: 65-88.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. 2008. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 93, segunda parte: 2-7, 10 de junio.
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz. 2007. "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México". *Gestión y Política Pública* 16 (1): 101-145.
- Mata Lucio, Sara Noemí. 2010. "Consejos ciudadanos y participación cívica en León. Segundo reporte. Septiembre 2010". *Propuesta Cívica AC Guanajuato*. Acceso el 24 de marzo de 2013. <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323106440.pdf>
- _____. 2009. "Consejos ciudadanos y participación cívica en León". *Propuesta Cívica Guanajuato*. Acceso el 23 de marzo de 2013. <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323110395.pdf>
- Méndez, José Luis. 1996. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión". *Política y Cultura* 7: 7-35.
- Méndez, Ana Irene y Elda Morales. 2012. "El derecho a la información en una democracia participativa". *Quórum Académico* 9 (2): 183-212.
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro, Vanessa Rodríguez Breijo, Marta Corcoy Rius y Nerea Vadillo Bengoa. 2017. "La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica". *Anales de Documentación: Revista de Biblioteconomía y Documentación* 20 (2): 1-15.
- Mora Velázquez, Salvador. 2016. "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México". *Argumentos* 29 (82): 225-241.
- Observatorio Ciudadano de León. 2012. *3ª Revisión al Gobierno Municipal por ciudadanos. Resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato. Administración 2009-2012*. Versión León, Guanajuato, México.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Yorberth Montes de Oca. 2004. "Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas". *Revista Venezolana de Gerencia* 9 (27): 455-472.
- Pefaur Dendal, Daniel y Daniela Moreno Tacchi. 2016. "Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 14 (24): 41-66.

- Peters, Guy B. 1995. *La política de la burocracia*. México DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pindado, Fernando. 2004. “Gobierno local y participación ciudadana”. *Psychosocial Intervention* 13 (3): 307-323.
- Pineda Pablos, Nicolás, Gabriela García Figueroa y Eliseo Rodríguez. 2007. “Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora”. *Gestión y Política Pública* 16 (1): 203-236.
- Quintanilla Mendoza, Gabriela. 2012. “e-Transparencia y e-Rendición de cuentas en los sitios web mexicanos”. *Espacios Públicos* 15 (34): 95-119.
- Rose-Ackerman, Susan. 2005. “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”. *Perfiles Latinoamericanos* 12 (26): 9-53.
- Sánchez González, José Juan. 2015. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos* 18 (43): 51-73.
- Sánchez Torres, Carlos y José Hernán Muriel Ciceri. 2007. “¿Participación ciudadana en la democracia?” *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas* 7 (12): 11-29.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Téllez Valencia, Carlos. 2012. “La participación ciudadana oficial en León. El riesgo de legitimidad y permanencia del PAN”. *Entretextos* 4 (10): 48-54.
- Toledo Villalpando, Erik Andrés. 2009. “La rendición de cuentas (*accountability*) y la retórica de la nueva gestión pública”. *Espacios Públicos* 12 (24): 71-89.
- Valencia Escamilla, Laura. 2016. “Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina”. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* 5 (10).
- Vargas Hernández, José Guadalupe. 2006. “Los desafíos del diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizado”. *Cuadernos de Administración* 35: 81-106.
- Villanueva Lomelí, David. 2016. “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”. *El Cotidiano* 198: 31-38.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Revisión histórica de los modelos postkeynesianos de crecimiento y distribución del ingreso

Fernando Martín Mayoral

Editorial FLACSO Ecuador, 2019

312 páginas

El crecimiento económico es uno de los tópicos que mayor interés ha despertado en las distintas corrientes de pensamiento de la disciplina, pero también constituye un objetivo prioritario de la política económica para los gobiernos. Varias escuelas han buscado evidenciar los factores determinantes de dicho crecimiento, tanto del lado de la oferta como de la demanda, así como sus efectos sobre la distribución del ingreso.

Este libro de Fernando Martín es una suerte de manual para el estudio del crecimiento económico desde el lado de la demanda. Contiene las contribuciones más importantes de las principales escuelas del pensamiento heterodoxo sobre este tema y sobre la distribución funcional de la renta entre los agentes económicos. Constituye un contrapunto al pensamiento neoclásico que, al mantenerse como la corriente principal en los análisis del crecimiento, ha relegado el estudio de la distribución del ingreso.


El autor presta especial atención a los modelos más relevantes de las escuelas postkeynesianas comparando los supuestos teóricos en los que se asientan. Trata esos modelos con apego a los textos originales de economistas de las diferentes ramas analizadas. Complementa este material con las interpretaciones de quienes presentan dichos modelos de una forma simple o clara.

Es un libro que proporciona conceptos claves para economistas que estén explorando o reflexionando sobre los determinantes del crecimiento económico desde el lado de la demanda.

Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas

The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability



 Dr. Víctor Leonel Juan-Martínez. Investigador posdoctorante en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur (CIESAS.PS) (México). (victor.leonel@ciesas.edu.mx) (<https://orcid.org/0000-0002-0328-7292>)

Recibido: 17/01/2019 • Revisado: 30/04/2019
Aceptado: 01/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El presente trabajo muestra parte de los resultados de un proyecto de investigación realizado para identificar las tensiones y los puntos de encuentro entre las instituciones estatales de transparencia, fiscalización y asignación de recursos y sus instrumentos (plataforma para el gobierno abierto, portales de internet, reglas de operación, etc.) con las instituciones y procedimientos comunitarios. El estudio se efectuó en 12 comunidades indígenas de distintos pueblos y regiones del estado de Oaxaca, México. La revisión de los mecanismos de participación ciudadana y de la eficacia de los mecanismos estatales y comunitarios permitió observar hasta dónde, unos y otros, favorecen u obstaculizan la rendición de cuentas; así como la necesidad de una visión intercultural para el diálogo entre comunidades e instituciones estatales. En ese contexto, se revisaron experiencias de “contraloría comunitaria”, poniendo énfasis en los mecanismos exitosos al estar basados en normas locales dotadas de un alto nivel de legitimidad, pero también apuntando sus limitaciones. Entre los hallazgos obtenidos se encuentran la alta capacidad de las instituciones de las comunidades indígenas para garantizar la rendición de cuentas, así como la falta de pertinencia cultural de las instituciones del Estado mexicano para reconocer esos mecanismos y establecer esquemas de coordinación para coadyuvar en ese objetivo y los problemas que se generan debido a los desfases entre estos dos ámbitos.

Descriptores: democracia; federalismo; libre determinación; organización comunitaria; rendición de cuentas; representación política.

Abstract

This paper shows part of the results of a research project conducted to identify the tensions and meeting points between state institutions of transparency, fiscalization and the allocation of resources and their instruments (platform for the open government, internet portals, rules of operation, among other) with institutions and community proceedings. The study was carried out in 12 indigenous communities of different peoples and regions in the state of Oaxaca, Mexico. The revision of the mechanisms of citizen participation and the efficiency of state and community mechanisms made it possible to observe until what point some favor or hinder accountability, as well as the need for an intercultural vision that can create dialogue between communities and state institutions. In that context experiences of “community comptroller” were revised with an emphasis placed on the successful mechanisms based on local norms with a high level of legitimacy, but also pointing out their limitations. Among its findings, this research shows that there is a high capacity for institutions of indigenous communities to guarantee accountability, as well as the lack of cultural relevance of the institutions of the Mexican State to recognize these mechanisms and establish coordination plans to contribute to this objective and the problems that are generated due to the gap between these two areas.

Keywords: Democracy; federalism; free determination; community organization; accountability; political representation.

1. Introducción

En San Juan Cotzocón –una comunidad mixe de Oaxaca, entidad federativa del suroeste de México– el 29 de octubre de 2008, el presidente municipal, Eleazar Inocente Toledo, informó a la asamblea general comunitaria que las empresas que contrataron para la obra pública en la demarcación le habían ofrecido “construir una casa en la ciudad de Oaxaca, llevarme material de construcción, regalarme un vehículo [como ‘agradecimiento’ por contratarlos]. Yo les respondí que guardaran ese dinero y que algún día se los pediría” (Martínez 2009).

Lo que el edil informó es una práctica que se hizo común en México en las últimas décadas: los “moches” –esto es, un porcentaje entre el 10% al 40% de los recursos públicos– que políticos (diputados, ediles, funcionarios) solicitaban a empresas o ayuntamientos a cambio de asignar o gestionar contratos para la ejecución de obra pública o adquisiciones de bienes o servicios. Alrededor de esta actividad se generó una red de intermediarios: gestores, asesores, despachos contables para que ese desvío de recursos fuera justificado ante los órganos de control y rendición de cuentas estatales.

La cadena de corrupción tiene un eslabón fundamental en esta práctica, de la que derivaron fortunas de unos (los políticos e intermediarios) y otros (las empresas), en tanto a su amparo se hacían obras de pésima calidad. Incluso en el Presupuesto de Egresos de la Federación se considera que algunas partidas fueron creadas ex profeso para estas prácticas.¹

En el caso de Cotzocón, lo inusitado fue la acción del edil. Cuando estaba por finalizar su ejercicio (el período de gobierno en ese municipio es anual), solicitó a las empresas que le llevaran el dinero. Ante la asamblea señaló que le entregaron casi 3'000 000 de pesos, de los cuales 1'610 000 pesos correspondían a las 11 agencias municipales y 13 agencias de Policía de Cotzocón, y propuso que ellas determinaran qué hacer con el recurso. El resto, 1'280 000, correspondía a la cabecera y puso a consideración de la asamblea su destino; de entre varias propuestas, se determinó que se repartiera entre los 870 ciudadanos: “Nos tocó 1540 pesos por persona”.

En sentido contrario, en los últimos años se han presentado diversos casos de denuncias de corrupción, desvío de recursos y enriquecimiento ilícito en los gobiernos locales. En parte, es efecto perverso de la descentralización, pero que ha sido estimulado desde las más altas esferas del poder político y gubernamental.

Paradójicamente, en lo que va del siglo XXI, se ha construido en México un amplio marco normativo y una estructura institucional diseñada para el combate a la corrupción. Desde la autonomía del órgano de fiscalización del poder legislativo

1 El presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados mexicana, Mario Delgado, reconoció que hay proyectos a los cuales se les entregan recursos económicos sin que tengan una correcta planeación y que se prestan a la corrupción; puso como ejemplo al ramo 23 (partida del Presupuesto de Egresos de la Federación cuyo nombre es “Provisiones Salariales y Económicas”). Su objetivo es canalizar recursos a entidades federativas y municipios por medio de fondos específicos cuya asignación no corresponde al gasto directo de las dependencias ni de las entidades de la administración pública federal. Su manejo es discrecional, poco transparente y en su asignación intervienen las gestiones de los diputados), el cual, opinó, debería desaparecer (Molina 2018).

(Auditoría Superior de la Federación), la creación de los institutos de transparencia y acceso a la información (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y sus correlatos estatales), hasta el reciente Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y los sistemas estatales. A contrapartida, los datos y escándalos de los últimos años en que se han visto involucrados gobernadores, ediles y altos funcionarios parecerían indicar que la fórmula es que, a mayores mecanismos de combate a la corrupción, hay mayor corrupción.

En parte, este andamiaje institucional y normativo ha dejado vacíos, los cuales estimulan y garantizan la impunidad. Además, para cumplir con los mecanismos de vigilancia y la rendición de cuentas estatales, es necesario contar con personal con conocimientos técnico-administrativos que, en muchos casos, constituyen parte de las redes formadas para el desvío de recursos y la oferta de impunidad.

Sin embargo, y es la hipótesis en la que trabajamos en este escrito, una de las razones fundamentales en el caso del desfase en la relación entre las instituciones estatales y la institucionalidad comunitaria es la ausencia de una perspectiva cultural del Estado mexicano. Por una parte, como se ha mostrado en distintos estudios, el Estado surgió dando por zanjada la discusión sobre nación, pues a cada Estado correspondía una sola nación, una cultura, situación que permeó en la construcción de su andamiaje constitucional y normativo (Carbonell 2002).

Esta concepción monocultural del Estado ha sido puesta en entredicho por una amplia movilización indígena en México y América Latina, lo que ha arrojado un conjunto de cambios constitucionales para reconocer la diversidad cultural y, con ello, un conjunto de derechos a pueblos y comunidades indígenas, pero en la que existe una amplia brecha para su implementación práctica (Stavenhagen 2008). Así, como se ha revisado en distintos países, incluido México, aún cuando hay un conjunto de transformaciones normativas e institucionales, permanece una amplia distancia entre el derecho y la praxis (Juan-Martínez 2016).

Aunado a lo anterior, los agentes del Estado (funcionarios, representantes populares, etc.) han internalizado una actitud impermeable a la multiculturalidad, herederos de un pasado asimilacionista, que reproduce actitudes de exclusión en lo que Martínez Martínez (en prensa) señala como racismo institucional.

Por otra parte, actualmente no se puede hablar de Estado formal sin incorporar los conceptos de transparencia y rendición de cuentas que tienen que ir asociados con la demanda ciudadana al respecto (Isunza Vera y Olvera 2006). En este sentido, las políticas multiculturales deben ir indisolublemente ligadas con la noción de ciudadanía, que tiene diversas manifestaciones en el caso de los pueblos indígenas (Martínez Martínez en prensa).

En este trabajo, mostramos precisamente esta ausencia de diálogo intercultural entre dos sistemas institucionales diferenciados. Pero, al ser una cultura la dominante, ésta impone sus criterios, mecanismos, métodos, relativos a las formas de rendi-

ción de cuentas y la participación ciudadana, aún cuando se hayan visibilizado sus problemas para garantizarlas, excluyendo en cambio sistemas comunitarios que han probado su eficacia en esos mismos rubros. Sin embargo, la visibilización de esas tensiones y exclusiones puede ser sustituida por procesos interculturales que reconozcan las virtudes de esos sistemas y se establezcan formas horizontales de colaboración y complementariedad.

2. Federalismo y diversidad cultural

En las últimas décadas, se han presentado procesos de transformación del Estado mexicano que han impactado los distintos ámbitos de gobierno, las formas de relacionarse con la ciudadanía, la participación ciudadana, el federalismo, la descentralización y el apuntalamiento de proyectos económico-políticos.

De forma paralela, se ha desplegado una intensa movilización de pueblos y comunidades indígenas en la lucha por sus derechos. En respuesta, el Estado mexicano les ha reconocido un conjunto de derechos, si bien se ha evadido el reconocimiento de otros. En el artículo 2 constitucional, reformado en 2001, por ejemplo, se evade concretar el derecho a la libre determinación, estableciendo que sus límites y alcances serán materia de las legislaciones estatales, y se los considera sujetos de interés público y no de derecho, como es la exigencia.

Sin embargo, en diversas entidades del país, se ha presentado un ejercicio de concreción autonómica desde lo local. En Oaxaca, en 1995, se reconoció el derecho a la elección de los gobiernos locales en municipios y comunidades indígenas de acuerdo con sus sistemas normativos, esto es, por sus reglas, instituciones y procedimientos propios que regulan no solo el aspecto electoral, sino toda la vida en comunidad. Merced a ello, actualmente 417 municipios de esa entidad se inscriben en este régimen.

En Michoacán, Guerrero y Chiapas, tres municipios (San Francisco Cherán, Ayutla de Los Libres y Oxchuc, respectivamente) han cambiado del régimen electoral de partidos políticos al de “usos y costumbres”. En otras entidades se presentan demandas y procesos similares. En la Ciudad de México, se ha reconocido el derecho de las comunidades originarias de elegir a sus representantes territoriales con sus propias reglas; en el estado de Morelos, se realizó una reforma constitucional para permitir la constitución de municipios indígenas, de los cuales se han constituido tres. Y miles de comunidades indígenas de una decena de entidades del país hacen lo mismo: Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Puebla, Veracruz y Tabasco.

Este reconocimiento no solo implica la admisión de la existencia de otras formas de organizarse y de gobernarse; lo es también de la presencia de ciudadanías múltiples, con concepciones, formas de construcción y ejercicio diferenciadas (Juan-Martínez 2015 y

2019). Lo anterior es necesario considerarlo para conocer el contexto en que se dan las prácticas de administración y ejercicio de los recursos, procesos de toma de decisión, la transparencia y la rendición de cuentas.

3. Descentralización y rendición de cuentas: homogeneizando la diversidad

Una crítica al proceso de descentralización en México es la homogeneización que hace de entidades, regiones, municipios y comunidades; su andamiaje legislativo y la estructura institucional consideran que todas tienen las mismas características y, por lo tanto, los efectos de los programas serían iguales o con muy pocas variantes.

En este contexto de cambios legislativos e institucionales y de procesos sociales, ante un problema añejo y una demanda sentida de la sociedad –la rendición de cuentas–, se han impulsado diversos mecanismos de vigilancia de los recursos públicos. Entre ellos, la contraloría social, definida como un conjunto específico de prácticas que establecen un espacio de relaciones entre actores sociales e instancias de gobierno en el que la vigilancia y el control de las acciones de agencias estatales son el propósito principal (Hevia 2005). O bien, como “un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la rendición social de cuentas” (Hevia 2007, 289).

Lo que es claro es mostrar cómo la rendición de cuentas social puede servir para varios fines, no solo vigilar y controlar a los gobiernos. Entre otras cosas, la contraloría social puede coadyuvar a:

fortalecer los vínculos entre gobiernos y ciudadanos para: mejorar la provisión de servicios públicos; monitorear el desempeño del gobierno y promover un gobierno responsivo; enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas; exigir transparencia y exhibir las fallas y corrupción del gobierno; facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales en un contexto de descentralización; empoderar a grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas (Lister 2010, 11).

Como apunta Cejudo (2011): “La contraloría social es, a un tiempo, espacio de control y de diálogo, de exigencia y de participación y, por tanto, un vínculo que revaloriza y acorta la distancia entre los gobiernos y los ciudadanos. Pero su eficacia está condicionada por las capacidades y los incentivos tanto de las organizaciones sociales como de los gobiernos”.

¿Cuáles son las mejores formas y mecanismos para realizar una contraloría social que supone la necesaria y activa participación ciudadana?, es una pregunta recurrente al analizar los distintos modelos que se han empleado para establecerla. Más allá de

los instrumentos, hay una serie de procesos sociales, políticas públicas, visiones de desarrollo y de perspectiva cultural que inciden en cómo la contraloría social cobra forma en ámbitos municipales o comunitarios concretos.

Esa situación tiene implicaciones en las formas de administrar y ejercer los recursos. La contraloría social también tiene implicaciones distintas entre los municipios en que se disputan el poder local los partidos políticos, que en los que el sistema normativo está diseñado en razón de la pertenencia a una comunidad indígena. En un estudio respecto al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), vigente entre 1988 y 1994, se señala que la estrategia de transferencia de recursos a las comunidades no representaba, por sí misma, que las autoridades locales se volvieran más responsables ante su ciudadanía:

Más bien, esto último puede ocurrir con mayor certeza en comunidades que ya están organizadas democráticamente y cuyas autoridades, por ende, actúen en forma responsable, como sucede en la mayor parte de Oaxaca. Pero en localidades que no presentan esas condiciones políticas –y este es el caso de Chiapas–, la pretendida descentralización puede en cambio, reforzar las estructuras autoritarias que imperan localmente (Fox y Aranda 1996, 147).

120

También se ha alertado sobre el dilema que representa que sean los gobiernos los que delimiten los alcances, ámbitos de aplicación, formas, de la contraloría social:

Por una parte, parece que cuando la contraloría social es promovida desde los gobiernos (con comités para obras específicas, consejos semi-institucionalizados, etc.) las posibilidades de articular los esfuerzos de vigilancia e incidencia con los procesos y rutinas del gobierno son mayores. Pero una contraloría social demasiado estructurada por el gobierno, que defina los temas en los que puede participar y en los que no, que establezca los mecanismos de participación y que, incluso, de los tiempos y espacios para la contraloría puede inhibir la participación ciudadana y restringirla en su capacidad para mejorar el desempeño de los gobiernos. Vigilar el gasto y el cumplimiento de metas, se ha dicho ya, es apenas una de las vías por las que la contraloría social puede mejorar a los gobiernos. Restringir desde el gobierno los tiempos y las formas de su participación significa desaprovechar el potencial de innovación, incidencia y aprendizaje de la contraloría social (Cejudo 2011, 24).

Un problema en el diseño de los instrumentos de contraloría elaborados desde instancias estatales es su falta de pertinencia cultural. Las reglas de operación, indicadores de resultados, instrumentos técnicos, portales informativos, entre otros, tienen elementos ajenos a la cultura de las comunidades indígenas que entorpecen la relación gobernantes-gobernados, en lugar de contribuir a una mejor gobernanza, en

tanto que se desestiman mecanismos probados en la rendición de cuentas en el ámbito comunitario que no solo cuentan con gran legitimidad, sino que, además, pueden tener mayor eficacia que los instrumentos externos.

Esta situación se aprecia en algunos ejemplos respecto al PRONASOL, en donde los agentes gubernamentales influían en las comunidades para que las asambleas o sus autoridades eligieran obras que a ellos les convinieran, bien por algún interés particular (como una posible relación con las empresas ejecutoras) o para ahorrarse el diseño de proyectos que implicaba trabajo de campo y de gabinete que los funcionarios no estaban dispuestos a realizar. De esta manera, se orillaban a que las comunidades escogieran la construcción de canchas de basquetbol en lugar de proyectos de agua potable, por ejemplo (Fox-Aranda 1996, 159).

Ahora, con la entrega de recursos de los ramos 28 y 33, suceden situaciones similares. Las reglas de operación imponen un catálogo cerrado para las obras que se pueden ejecutar: pavimentación, agua potable, drenaje y luz eléctrica para el ramo 33, sin importar las prioridades y necesidades reales de las comunidades.

Al respecto, puede apreciarse la experiencia del municipio de Santiago Nuyoó, en la región mixteca oaxaqueña. Las autoridades municipales (2017-2019) han enfrentado cuestionamientos de su ciudadanía: la ausencia de las oficinas del ayuntamiento y, por lo tanto, la falta de atención personalizada a los problemas de sus gobernados, la cual se delega en concejales suplentes. Por su parte, la edil y los concejales manifestaban su desconcierto por la incompreensión de su ciudadanía, pues no apreciaban el arduo trabajo que realizaban por la comunidad ni la pérdida de muchas horas en traslados constantes a la cabecera distrital (Tlaxiaco) y a la capital estatal para realizar múltiples trámites y gestiones para beneficio de la colectividad.

Unos y otros desconocían la mala percepción que tenían de su contraparte, hasta que, al realizar un grupo de enfoque, mostraron sus preocupaciones. Su reflexión inicial fue que los trámites burocráticos, para ser receptores de las participaciones federales, eran muy absorbentes y requerían mucha inversión de tiempo de las autoridades en detrimento de la atención que debían a sus gobernados. La comunidad se ubica a siete horas de la capital estatal (tiempo que aumenta en época de lluvias), la mitad de las cuales se hace en camino de terracería (sin pavimentar); el acceso al servicio telefónico es limitado, igual que el servicio de internet; no hay señal de telefonía celular. Las autoridades señalan que, por cubrir engorrosos trámites burocráticos, descuidan su relación con la ciudadanía de su municipio (integrada por siete comunidades mixtecas); la ciudadanía de este municipio, que se rige por sistemas normativos indígenas, señala que, contrario a sus instituciones tradicionales, hay fallas en la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas.

Además, señalan la existencia de una red de intermediarios que tienen que sortear para la entrega de los recursos, la autorización de la obra pública a realizar, la asignación a las empresas, etc.

Por otra parte, las complejas reglas de operación de los programas gubernamentales encarecen la obra pública y propician que, particularmente en el ámbito municipal, se comprueben formalmente los recursos asignados, aun cuando en la realidad haya un manejo irregular. “A las autoridades las obligan a ‘maquillar la realidad’ [con la compra de facturas, la asignación de moches y otras prácticas ilícitas] y algunas hasta les hacen cirugía completa”.² En cambio no informan a la comunidad, cuya ciudadanía desconoce el destino de los recursos y, en ocasiones, ha comprobado que hay fraudes en complicidad con constructoras, pero que, ante la Auditoría Superior del Estado, están “debidamente comprobados”. En el caso de Tlalixtac de Cabrera, la comunidad revocó el mandato del cabildo ante denuncias de desvío de recursos, sin embargo, para las instancias estatales los recursos habían sido usados correctamente, aun cuando la comunidad mostraba la inexistencia de obra pública.³

Esta situación no es nueva. Un estudio en Oaxaca, hace dos décadas, mostró que casi todos los proyectos de los Fondos Municipales de Solidaridad se presentaban como “terminados”; sin embargo, en la práctica, no funcionaban:

Había escuelas sin muebles, clínicas sin personas y obras hidráulicas sin agua. Gastaban dinero en obras, pero la categoría oficial “terminado” resultaba inútil. Resultó necesario inventar un nuevo indicador para medir resultados: si el proyecto estaba en operación o no. Y para medir ese indicador, solo servía la inspección ocular (Fox y Aranda 1996, 160).

Por eso, es importante establecer una mirada sobre las perspectivas distintas que tiene la rendición de cuentas en regiones indígenas, como los instrumentos institucionales que garanticen ese derecho, junto con la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la revisión del destino de los recursos públicos que ejercen sus gobiernos locales.

El análisis y las publicaciones sobre rendición de cuentas en México han abundado en la última década. Se destacan los trabajos sobre la transparencia como problema (Vergara 2008), sobre diseño institucional y participación ciudadana (Olvera Rivera 2009) o sobre las dimensiones teóricas y normativas de la rendición de cuentas (Schedler 2008; Peschard 2013; López Ayllón y Merino Huerta 2009). Otros trabajos han buscado evaluar el alcance *real* de dicho dispositivo y analizan, de manera crítica, el funcionamiento normativo e institucional (Ackerman 2007a y 2007b; Fox et al. 2007; Morales 2015; Merino 2018). También se han realizado estudios que hacen una valoración del derecho al acceso a la información y la rendición de cuentas desde los ámbitos estatales, que consideran las vicisitudes regionales, la problemática estatal, el sistema regional de dominio (Morales et al. 2009; Méndez 2009; Pérez Castro et al. 2011).

2 Intervención de Rafaela Hernández Chávez, ex presidenta municipal de Tlalixtac de Cabrera en el Conversatorio “Los pueblos indígenas y la rendición de cuentas”, organizado por CEPIADET el 23 de febrero de 2017.

3 Rafaela Hernández Chávez, 23 de febrero de 2017.

No obstante, poco se han abordado los procesos de rendición de cuentas desde la periferia y lo local, menos aún los existentes en municipios rurales e indígenas. Jonathan Fox (2007) aborda algunos temas cruciales para ello: 1) las formas de articulación y tensiones estructurales entre unidades de gobierno microlocales (la comunidad como “cuarto nivel de gobierno”) y el municipio; 2) las formas de rendición de cuentas basadas en las asambleas generales comunitarias como expresiones “vernáculos” de la programación participativa del gasto público y de su vigilancia. Otros trabajos (Juan-Martínez y Zafra 2009; Juan-Martínez 2014b; Recondo 2007; Martínez Martínez 2004 y 2011) resaltan experiencias de “contraloría comunitaria”, de gobernanza, de relaciones intercomunitarias o entre ámbitos diferenciados de gobierno, con énfasis en mecanismos que han tenido éxito al estar basados en normas locales dotadas de un alto nivel de legitimidad, pero también apuntando a sus limitaciones.

4. Ciudadanía y contraloría social

En las últimas décadas, dos procesos han impactado la vida pública de la sociedad mexicana, que tienen que ver con la relación del Estado con los pueblos indígenas, el ejercicio de gobierno y la relación entre autoridades y ciudadanía:

- El proceso de descentralización financiera, administrativa y política hacia los gobiernos locales iniciada con la reforma constitucional de 1983 y fortalecida con la de 1999 en materia municipal, que expresa que el municipio es un ámbito de gobierno.
- El proceso de democratización del país y, con ello, una mayor participación ciudadana en la vigilancia y toma de decisiones de los gobiernos.

Como parte de estos procesos, se han construido entramados jurídicos e institucionales y políticas encaminadas a garantizar esos derechos. Uno de los primeros efectos de la descentralización fue otorgar mayores recursos financieros y responsabilidades administrativas a los gobiernos estatales y municipales, política en la que el PRO-NASOL jugó un papel trascendental. Posteriormente se convertiría en el ramo 26 y luego en los ramos 28 y 33, además de un conjunto de ramos y partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo social, el fortalecimiento de infraestructuras y de los gobiernos locales.

En el segundo caso, se tiene desde la construcción de instituciones autónomas encargadas de organizar las elecciones, hasta la creación de las candidaturas independientes para el acceso a cargos de elección popular, pasando por un amplio abanico de formas de incidencia en el quehacer gubernamental.

Ambos procesos se entrecruzan en la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la vigilancia ciudadana a la implementación de políticas públicas y el ejercicio de recursos. En este sentido, la desconfianza en las autoridades de los tres niveles de gobierno, los hechos de corrupción denunciados por medios de comunicación y su falta de castigo han propiciado la construcción de un marco jurídico destinado al combate a la corrupción, en que el empuje ciudadano ha sido fundamental.

A la par, el ejercicio de recursos se ha complejizado. Reglas de operación cada vez más complejas, sistemas de control administrativo, formatos, trámites, entre otros, limitan la posibilidad de acceso a la información y el seguimiento de programas, obras y acciones gubernamentales por parte de la ciudadanía. Una situación que se torna más compleja pues, mientras el entramado normativo-institucional homogeneiza programas, reglas, formatos y trámites, la realidad señala que hay una diversidad que contiene particularidades locales necesarias de considerar al momento de implementar políticas públicas.

En esa lógica se inscribe el dispositivo estatal de rendición de cuentas con respecto a los mecanismos e instituciones comunitarias en la materia. Por ello, en múltiples ocasiones, parecen no funcionar o incluso confrontarse, cuando en realidad persiguen objetivos similares: rendición de cuentas, gobierno abierto, transparencia, acceso a la información. Lo anterior ilustra el desfase entre lo estatal y lo indígena-comunitario. Desde las instituciones estatales, se considera que no se cumple con la normatividad, que hay resistencia o que no hay un aparato administrativo municipal-comunitario adecuado para atender las nuevas responsabilidades inherentes a los programas sociales y a las participaciones estatales que se destinan a los municipios. Desde las comunidades, se considera una injerencia en asuntos internos, una violación a la autonomía o bien un desconocimiento a sus propias formas de procesar cuestiones como la rendición de cuentas y la información a la ciudadanía.

El dilema es cómo articular ambas posiciones y generar estrategias e instrumentos que permitan, por una parte, tener un control de los recursos descentralizados y los programas sociales, y por otra, la certeza de que sus gobiernos locales los utilizan adecuadamente. Al mismo tiempo, desde las comunidades se busca salvaguardar y defender su derecho a la libre determinación.

Para ello, es necesaria una perspectiva intercultural que considere el diálogo entre culturas y sistemas distintos para encontrar un lenguaje incluyente que permita una comunicación dúctil entre ambas.

Es claro que la política de descentralización tomó por sorpresa a los pueblos y comunidades indígenas, quienes en la exclusión histórica que han tenido no imaginaron que recibirían importantes recursos estatales. Las autoridades locales, con un sistema encargado de mantener la gobernabilidad interna y de representarlos políticamente hacia el exterior, no necesariamente tienen los conocimientos técnico-administrativos y contables para atender los requerimientos de los recursos financieros que

reciben. Ello se convierte en un nudo que obstaculiza una administración expedita de los mismos, particularmente al presentar retrasos hacia las instancias de fiscalización internas. Cómo responder a los nuevos retos desde las comunidades indígenas y desde las instituciones gubernamentales es el reto.

En febrero de 1991, se puso en marcha, por parte del Gobierno federal mediante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), el Programa Nacional de Contraloría Social que tenía como finalidad “instrumentar un esquema de participación que permitiera a la población interactuar de manera responsable, crítica y permanente en la vigilancia del quehacer del gobierno, del desempeño escrupuloso de los servidores públicos y de la transparencia en la utilización de los recursos” (SEDESOL-SECOGEF 1994, 245).

Entre los resultados de este acompañamiento, puede verse la implementación en México de los Fondos de Solidaridad para la Producción, programa que otorgaba apoyos económicos, en una especie de préstamo, a productores rurales para invertir en la siembra y cultivo de sus cosechas. Al término, los recursos se recuperaban y tenían que ser invertidos en obras de beneficio comunitario. Al menos así estaba concebido el programa. En algunos sitios funcionó exitosamente; en otros, el problema surgió cuando las recuperaciones eran mucho menores que los recursos invertidos.

Al realizar una evaluación de la operación del programa, surgió un dato importante: en las regiones con población de mayoría indígena, las recuperaciones del programa eran muy altas, mientras que, en otras zonas rurales o semiurbanas donde se presentaba una mayor competencia política partidaria, la posibilidad de recuperar los recursos caía drásticamente (Gobierno del estado de Oaxaca 1993).

¿Cómo explicar esta situación? Esencialmente tiene que ver con el ejercicio cotidiano de principios y valores sustentados en una filosofía de vida distinta a la doctrina liberal, que hace prevalecer los derechos del individuo. En las comunidades indígenas, el individuo es un ser social solo en tanto es miembro de la comunidad, por ende, debe cumplir previamente sus obligaciones para poder ejercer sus derechos. La comunidad es responsabilidad de todos, por eso, el ejercicio de los recursos debe ser cuidado por quienes les corresponde ejercerlos, pero toda la colectividad está atenta a su destino y, merced al tequio o a las asambleas para decidir qué obra realizar o dar seguimiento al avance de los trabajos, se tiene el conocimiento oportuno de cómo se gastan.

5. Comunidades indígenas y la rendición de cuentas

Una imagen bucólica de la rendición de cuentas en una comunidad indígena es una asamblea reunida para escuchar el informe del presidente o tesorero municipal que da cuenta de los pesos y centavos ejercidos durante el año. Y el recuento de gastos

era tan detallado, que el informe podía durar horas y enumerar desde la compra de clavos, hasta los refrescos utilizados en la asamblea anterior. De igual forma, se detallaba el número de cooperaciones recibidas de cada ciudadano, los tequios a los que asistieron. Obviamente los presentes prestaban atención para ver si se les nombraba y protestar ante cualquier omisión.

Pero eran épocas de recursos escasos para la tesorería municipal; su ejercicio y comprobación eran sencillos, pues la ciudadanía tenía participación directa, ya por vía de tequios o reuniones. El menor desvío o faltante era detectado y, de no existir una explicación sólida, la conducta se sancionaba ejemplarmente. En el último cuarto de siglo, las cosas han cambiado drásticamente. Se han incrementado los recursos que reciben los ayuntamientos, al tiempo que se ha complejizado sus reglas de operación, diseñadas de manera homogénea, además. Esta situación rebasó con mucho el exiguo aparato administrativo de los gobiernos locales.

Desde las comunidades indígenas se enfrentan estos vertiginosos cambios, adaptándose a los nuevos contextos y generando o ajustando sus instituciones propias. En seguida ejemplificaremos algunos mecanismos que se han creado o reformado en las comunidades, municipios y regiones indígenas para el control de sus recursos, la transparencia en su ejercicio y evaluación de sus impactos, así como para la rendición de cuentas.

La asamblea general comunitaria sigue siendo el principal órgano de decisión y control de la colectividad; la que evalúa los resultados de la gestión de sus autoridades y la que define el destino de sus recursos públicos. Basta un ejemplo: en 2014, en Villa Hidalgo Yalalag, la asamblea general decidió desterrar del municipio al ex presidente municipal al negarse a cubrir la sanción que se le impuso por falsificar un documento oficial para beneficiarse con recursos públicos mediante un proyecto productivo.⁴

En distintas comunidades, la asamblea ha creado o fortalecido instituciones de seguimiento y evaluación que revisan las particularidades e informan. Son acciones de contraloría social realizadas por órganos colegiados cuyos integrantes gozan de la solvencia moral y la confianza de la ciudadanía. Es pertinente el ejemplo del Premio Nacional de Contraloría Social, implementado desde 2009; en la fase estatal, en Oaxaca siempre ha ganado una experiencia de un municipio de sistemas normativos, la cual casi siempre obtiene una de las tres posiciones ganadoras en la fase nacional.

Una figura añeja en muchas de estas comunidades es el Consejo de Ancianos, integrado por personas mayores de 60 años, que han concluido con la estructura de cargos que les corresponde y que se han distinguido en su actuación al servicio de la comunidad; son ex presidentes municipales, ex alcaldes, que entre sus funciones tienen vigilar la correcta actuación de las autoridades; el nombre que reciben es diverso: el Senado en San Pedro Yolox, Oaxaca; Caracterizados, en los Valles Centrales,

⁴ Ver: <http://www.laondaoaxaca.com.mx/2014/01/destierran-a-edil-por-corrup-to-en-villa-hidalgo-yalalag/>

etc. En cada vez más casos, la complejidad de las decisiones que se toman es mayor. Por ello, se han flexibilizado las reglas para su integración para incorporar a personas con mayor preparación académica o experiencia en distintos temas que inciden en la comunidad.

En Ixtlán de Juárez, municipio zapoteca de Oaxaca, se encuentra el Consejo Asesor integrado por personas de distintas edades que representan a los diversos sectores de la ciudadanía y son las encargadas de hacer el primer filtro para la toma de decisiones y/o la evaluación de la actuación de las autoridades.

En Michoacán, en Chinicuilá, pese a que el ayuntamiento es electo por partidos políticos, funciona desde 2002 un Consejo Popular que vino a instaurar *de facto* una nueva forma de gobierno municipal, lo que se refleja desde su conformación por 40 encargados del orden, tres jefes de tenencia y entre tres y cinco líderes naturales. El Consejo lo mismo ha rechazado recibir obras ejecutadas por el gobierno estatal que no cumplen con la normatividad o presentan irregularidades, que reducir el sueldo de los funcionarios municipales y establecer mecanismos de control para la distribución de programas sociales (Juan-Martínez 2014a).

En San Francisco Cherán, Michoacán, que en 2012 transitó al régimen de “usos y costumbres”, integra su gobierno local con un Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán K’eri, el cual se conforma con 12 consejeros, cuatro por cada barrio: Jarhúkutini, Parhikutini, Kétsikua y Karhákua. En el Concejo no existen jerarquías internas y, además, se integran ocho Consejos Operativos Especializados: jóvenes; administración local; asuntos civiles; procuración, vigilancia y mediación de justicia; de los programas sociales, económicos y culturales; coordinación de barrios; de los bienes comunales; y de la mujer. La reactivación de las asambleas, la reconstitución del territorio y la identidad cultural van de la mano con una concepción distinta de mecanismos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.⁵

En otras comunidades, la decisión ha pasado por conformar organismos más especializados para que revisen la cuenta pública municipal, comunitaria o de los bienes comunales. Es el caso de comunidades de Oaxaca San Pedro El Alto, en la sierra sur, San Dionisio Ocotepéc y San Sebastián Tutla, donde se nombran en asamblea general a los integrantes de comisiones, constituidas ex profeso para dar seguimiento y revisar el ejercicio de los recursos de sus autoridades comunitarias, forestales o de empresas comunales, para posteriormente informar a la asamblea de sus resultados.

Santa María Tlahuiltontepec,⁶ un municipio mixe de Oaxaca, permite apreciar cómo un complejo sistema organizativo, integrado de manera escalafonaria con autoridades municipales, comunales y distintos comités, todos electos en asamblea comunitaria y que prestan sus servicios de manera gratuita, son al tiempo mecanismos eficaces para la rendición de cuentas. Además, se han generado contrapesos: para apo-

5 Ver: <http://www.concejomayor.gob.mx/gobierno.html>

6 En Tlahuiltontepec, quien realizó el trabajo de campo es Tajëëw Díaz.

yarse en resolver la complejidad administrativa del manejo de los recursos, se contrata un grupo asesor externo al tiempo que se integra un consejo asesor social con personas de la comunidad. Para la definición de la obra pública, la decisión corresponde a la asamblea, la cual determina también qué empresa la habrá de ejecutar; previamente se emite una convocatoria pública para las empresas que deseen participar.

En San Jerónimo Tlacoahuaya⁷ comunidad zapoteca de los Valles Centrales de Oaxaca, después de que el presidente municipal fuera destituido por la asamblea general en 2009, acusado de corrupción, se decidió reformar su sistema normativo. En esa época, la elección por sistemas normativos se hacía mediante urnas y voto secreto. En la elección del ayuntamiento en 2010, se recuperó la asamblea general comunitaria, las ternas para elegir cada cargo y el voto público; se creó también una nueva institución –el Consejo Municipal Electoral– la cual, concluido el proceso, se quitó el adjetivo electoral y se constituyó en el ámbito para la vigilancia de la actuación del gobierno local durante el período municipal; es el canal mediante el cual se reciben opiniones, demandas y quejas respecto a la actuación de las autoridades y tienen el mandato de informar periódicamente a la asamblea. En 2017, a tres meses de haber iniciado un nuevo ayuntamiento, fueron destituidos el síndico municipal y el regidor de hacienda, señalados de desvío de recursos. Esta situación generó nuevos cambios al sistema: se estableció la obligatoriedad de que las contrataciones tuvieran que hacerse por consenso del cabildo y que el Consejo Municipal se integrara a las sesiones de éste.

Un elemento que tiende a ocasionar conflictos internos en los municipios es la inequitativa distribución de los recursos a las comunidades que lo integran, en que se privilegia a la comunidad-cabecera municipal, con los consiguientes cuestionamientos a la forma en que se ejercen los recursos y los señalamientos de falta de transparencia y de manejos irregulares. Una situación que, en parte, tiene que ver con que, en el caso de los pueblos indígenas, su célula básica de organización política es la comunidad (la cual puede estar integrada por una o varias localidades), y en la que el municipio es una figura artificial, administrativa y no de gobierno (Hernández Díaz y Juan-Martínez 2011).

Esta situación se ha resuelto de distintas formas, por ejemplo, con el establecimiento de nuevas formas de representación política. En el estado de Tlaxcala, además de participar en la elección del ayuntamiento, cada comunidad elige (en las indígenas mediante sus sistemas normativos) a un presidente de comunidad, que es su máxima autoridad, al tiempo que se integra como regidor en el gobierno municipal. Desde ahí da seguimiento a los recursos públicos y su ejercicio en el municipio, pero mantiene ligas con su asamblea general.

Situaciones similares se presentan en Oaxaca y la elección de representantes comunitarios para integrarse como concejales es una fórmula que está resolviendo

7 En Tlacoahuaya, David Lavín fue el encargado del levantamiento de la información.

conflictos intercomunitarios que enfrentaban. El municipio mixteco de Santa María Yucuhiti está integrado por nueve poblaciones, la cabecera municipal del mismo nombre, cinco agencias municipales: San Lucas Yosonicaje, Guadalupe Buenavista, Reyes Llano Grande, San Isidro Paz y Progreso y Guadalupe Miramar; y tres agencias de Policía: San José Zaragoza, San Felipe de Jesús Pueblo Viejo y la Soledad Caballo Rucio. Históricamente todas han participado en la elección municipal, que toma además características peculiares para la representación política.

En la elección municipal, cada comunidad presenta a un candidato a la presidencia; los nueve candidatos iniciales se decantan a tres en una primera asamblea. De esa terna se elige al edil en una segunda asamblea. Las ocho concejalías restantes se eligen por ternas, pero cada comunidad debe tener a un representante en el órgano de gobierno y ninguna puede tener más de uno. Además, cada localidad conserva cierta autonomía en la elección de sus gobiernos comunitarios y mantiene su asamblea e instituciones. Durante la década 1990, esa situación tenía un problema. Al ser la cabecera municipal sede del ayuntamiento, no tenía gobierno comunitario. El ayuntamiento se ocupa fundamentalmente de asuntos de la demarcación, pero la problemática específica de cada localidad es tarea de su gobierno local. Ante esta situación, para garantizar los derechos de ciudadanía de los habitantes de la cabecera, la asamblea general municipal acordó que esta comunidad tuviera su propio gobierno local al cual se nombra Delegación Municipal, con las mismas atribuciones, derechos y obligaciones de los demás gobiernos comunitarios. Adicionalmente, integran su propia asamblea y su sistema de cargos.

Situación similar se presenta en Santiago Nuyoo, integrada por siete comunidades: Yucunino, Unión y Progreso, Tierra Azul, Santiago Nuyoo (cabecera municipal), Loma Bonita, Yucuvei y Plan de Zaragoza. Nuyoo tiene dos ámbitos de gobierno y organización: el municipal y el comunitario. En el primero concurren las siete comunidades; el segundo se materializa en cada comunidad, incluyendo la cabecera municipal a la cual se le ha reconocido su gobierno (Delegación). Si bien en la elección del ayuntamiento no necesariamente están siempre representadas todas las localidades, en cambio todas participan en el entramado organizativo, particularmente en tareas de seguridad pública, realización de tequios y en diversos comités.⁸

Otra figura organizativa que contribuye a fortalecer los lazos de identidad y se está convirtiendo en un instrumento de reconstitución de los pueblos indígenas la constituye las asociaciones de municipios y comunidades indígenas. Se han establecido como espacios de representación política ante el Estado y, por lo tanto, evalúan y dan seguimiento a los programas y acciones de carácter regional o microrregional que implementan los gobiernos estatal y federal. De igual forma, enfrenta conjuntamente a las constructoras, asesores y agentes gubernamentales que promueven el mal manejo de los recursos. Y algunas, en sus asambleas mensuales, tocan temas que

8 En Yucuhiti y Nuyoo, Cinthya Hernández realizó levantamiento de información.

tienen que ver con el buen funcionamiento de sus gobiernos locales, la reconvención a quienes lo hagan de manera irregular y las recomendaciones para una mejor gestión. Son espacios supramunicipales que han dado buenos resultados. Se destacan las experiencias de la asamblea de autoridades municipales del sector Zoogocho y la Unión Liberal de Ayuntamientos y los Pueblos Mancomunados, todos en la sierra norte de Oaxaca y formadas por comunidades zapotecas y chinantecas (Hernández Díaz y Juan-Martínez 2007).

6. Reflexión final

En las últimas décadas, dos procesos han reconfigurado las relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas: el reconocimiento a la autonomía y la descentralización financiera, administrativa y política hacia los gobiernos locales. Políticas que han generado tensiones, pues en distintos momentos parecen caminar en sentidos opuestos. Se generan controversias entre comunidades que integran un municipio por la distribución de los recursos que reciben de la federación; hay una injerencia estatal en los gobiernos locales, en la definición de obra pública y de ejercicio del gasto; hay problemas para la rendición de cuentas y la exigencia normativa al respecto no considera a la ciudadanía. En materia de rendición de cuentas, se han generado instituciones estatales, normatividad y procedimientos diversos para ello.

Sin embargo, las comunidades indígenas señalan que esos instrumentos de fiscalización no tienen pertinencia cultural y desconocen o minimizan a sus instituciones comunitarias, privando a la ciudadanía de conocer cómo se emplean los recursos públicos. Al respecto, tres ejes básicos para el estudio de los procesos de rendición de cuentas en medios rurales e indígenas son: 1) las formas de articulación y tensiones estructurales entre unidades de gobierno microlocales (la comunidad como “cuarto nivel de gobierno”), el municipio y la federación; 2) las instituciones y sistemas normativos de esas comunidades (asamblea general, etc.), en la programación participativa del gasto público y su vigilancia; 3) la pertinencia cultural de los instrumentos e instituciones estatales.

En los últimos años, también en las comunidades indígenas se han presentado procesos de corrupción y se ha respondido con una amplia movilización social en la exigencia a sus autoridades de un manejo honesto y transparente de sus recursos. Sin embargo, en las comunidades indígenas se han gestado y transformado los instrumentos para transparentar el ejercicio del gasto público, incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones de lo que hay que construir o en qué gastar los dineros del pueblo, y han adaptado a la realidad actual los mecanismos de rendición de cuentas.

Sin duda, esta situación trae tras sí una concepción distinta de la forma de acceso al y el ejercicio del poder público, como también bases conceptuales diferentes en la

construcción, acceso y ejercicio de la ciudadanía. El poder al servicio del pueblo (la asamblea) y el servicio en beneficio de la comunidad (el sistema de cargos; el trabajo de toda la ciudadanía en obras de beneficio a la colectividad (el tequio); la relación armónica con la naturaleza (la madre tierra) y la participación de todas y todos en la fiesta como espacio para recreación de la identidad son bases que alimentan que la rendición de cuentas sea una práctica cotidiana. La cultura de la transparencia está presente en la vida diaria de estas comunidades y es practicada de forma natural.

Seguramente en las regiones indígenas se presentan problemas serios en términos del avance de la corrupción y algunos de sus mecanismos de control ciudadano, las buenas prácticas, están siendo rebasadas. Pero en la mayoría perviven estas experiencias de que, antes que un complejo entramado jurídico y el convencimiento a las autoridades de que deben cumplir con su deber e informar a la sociedad, es necesaria una cultura política y una práctica permanente y consensuada de la necesidad de rendir cuentas al pueblo. Desde las comunidades indígenas, hay lecciones que aprender.

Apoyos

131

Este artículo presenta resultados del proyecto de investigación “Contraloría social y participación ciudadana en regiones indígenas”, realizado entre mayo de 2017 a abril de 2019 con financiamiento de los Fondos Mixtos de Investigación SEDESOL-Conacyt, México, y ejecutado por el Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (PLURAL) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. El objetivo fue analizar las formas de rendición de cuentas y participación ciudadana en las comunidades indígenas y proponer, con una perspectiva intercultural, mecanismos de vinculación con la normatividad y las instituciones estatales. El proyecto fue coordinado por David Recondo, Juan Carlos Martínez Martínez y el autor de este texto.

Referencias

- Ackerman, John M. 2007a. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México: Siglo XXI / UNAM.
- _____ coord. 2007b. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) / Cámara de Diputados / Universidad de Guadalajara (CETA) / Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la información.

- Carbonell, Miguel. 2002. *Problemas constitucionales del multiculturalismo*. México: FUNDAR.
- Cejudo, Guillermo M. 2011. “Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable”. En *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 16-28. México DF: SFP / Gobierno de Oaxaca / CPCE-F.
- Fox, Jonathan. 2007. *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda. 1996. “Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca”. *Revista Mexicana de Sociología* 58 (3): 145-168. Doi: 10.2307/3540879
- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade, coords. 2007. *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: FUNDAR / Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Gobierno del estado de Oaxaca. 1993. *Solidaridad en Oaxaca, 1992. Evaluación*. México: Gobierno del estado de Oaxaca.
- Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan-Martínez. 2011. “De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca”. En *La encrucijada del México rural, tomo 2. De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, coordinado por Verónica Vásquez García e Ivonne Vizcarra Bordi, 23-49. Colegios de Postgraduados, AMER.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan-Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2007. “El caso de la contraloría social”. En *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, coordinado por Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade. 2007. *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: FUNDAR / Woodrow Wilson Center for Scholars.
- _____. 2005. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Jalapa: CIESAS / UV.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, coords. 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS / UV / Cámara de Diputados LIX Legislatura / Miguel Ángel Porrúa.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel. 2019. “Ciudadanías en disputa. Participación electoral y autonomía indígena en Oaxaca, México”. En *Pueblos indígenas y Estado. Avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena*, coordinado por Pedro Garzón López y Óscar Mejía Mesa. Quito: Abya-Yala.
- _____. 2016. *Multiculturalismo, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*. CNDH.

- Juan-Martínez, Víctor Leonel. 2015. “Construcción de ciudadanía, poder local y desarrollo en municipios de sistemas normativos internos”. Tesis de Doctorado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco.
- _____. 2014a. “Transparencia y rendición de cuentas, la cotidianidad indígena”. *Brújula Ciudadana* 53: 27-32.
- _____. 2014b. “La ciudadanía prestada. Multiculturalidad, género y migración en municipios oaxaqueños”. En *La feminización del campo mexicano. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, compilado por Ivonne Vizcarra Bordi. México: Era.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel y Gloria Zafra. 2009. “El ejercicio del derecho de acceso a la información en el estado de Oaxaca y la actuación del instituto de transparencia”. En *Federalismo y Transparencia en México, seis estudios de caso*, de Christian Herrera, Guillermo Lizama y Lourdes Morales. Alianza Cívica / Unión Europea.
- Lister, Sarah. 2010. *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice*. Oslo: United Nations Development Programme, Guidance Note.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta. 2009. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. México DF: Secretaría de la Función Pública.
- Martínez Martínez, Juan Carlos, en prensa. *Más que una brecha... Vigencia, eficacia y justiciabilidad de los derechos indígenas frente al Estado contemporáneo*.
- _____. 2011. *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*. México DF: UABJO / Fundación Konrad Adenauer / CSEIIO.
- _____. 2004. *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*. México: Fondo Editorial Oaxaca / INAH.
- Martínez, Raciél. 2009. “Devolvió municipio de Cotzocón \$3 millones de ‘comisión’ por obras”. *Noticias*, 5 de octubre.
- Méndez, Marcos, ed. 2009. *El derecho a saber, hagámoslo valer: experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*. Chilpancingo: Universidad Campesina del Sur.
- Merino, Mauricio. 2018. *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: INAI.
- Molina, Héctor. 2018. “Presupuesto sin moches para el 2019, un reto: Mario Delgado”. *El Economista*, 14 de octubre.
- Morales, Lourdes, coord. 2015. *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México DF: CIDE.
- Morales, Lourdes, Christian Herrera y Guillermo Lizama, coords. 2009. *Federalismo y transparencia en México, seis estudios de caso*. México DF: Alianza Cívica / Unión Europea.
- Olvera Rivera, Alberto J. 2009. *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*. México DF: Secretaría de la Función Pública.

- Pérez Castro, Víctor Manuel, José Antonio García Morales y Roberto Moreno Herrera, eds. 2011. *Contraloría social en México: experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. México DF: SFP / Gobierno de Oaxaca / CPCE-F.
- Peschard, Jacqueline. 2013. *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*. México DF: CIDE / RCC.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México DF: CIESAS / CEMCA.
- Schedler, Andreas. 2008. “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia* 3. México DF: IFAI.
- SEDESOL-SECOGEF. 1994. *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución del Programa, del 1 diciembre de 1988-agosto de 1994*. México: SEDESOL-SECOGEF / Porrúa Editores.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2008. *Los pueblos indígenas y sus derechos: informes temáticos del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México DF: UNESCO.
- Vergara, Rodolfo. 2008. “La transparencia como problema”. *Cuadernos de Transparencia* 5. México DF: IFAI.

t
temas

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

From below: The work experience of youths in low-income homes



- Dra. Margarita Estrada. Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (México). (margaritaestrada2011@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-9705-474X>)
- Dra. Julieta Sierra. Investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (México). (julietasierra@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-8152-8242>)
- Dra. Lourdes Salazar. Investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) (México). (salazarmldourdes@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-8553-5925>)

Recibido: 02/01/2018 • Revisado: 17/09/2018
 Aceptado: 02/04/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El presente artículo analiza las experiencias laborales de un grupo de jóvenes y adolescentes que vive en hogares de bajos ingresos en México. Para ello, se parte de una definición amplia de trabajo que integra tanto las actividades orientadas a generar ingresos como las condiciones de reproducción del grupo doméstico. Desde esta perspectiva, con base en 74 estudios de caso realizados en 27 localidades urbanas y rurales del país en 2017, el artículo estudia la diversidad de situaciones laborales que han vivido estos jóvenes y adolescentes, además de las condiciones en que realizan los quehaceres del hogar, las actividades agropecuarias, la participación en el comercio y el servicio doméstico, entre los más frecuentes. Uno de los hallazgos es que el inicio de las actividades que los condujeron al mercado de trabajo comenzaron en la infancia, al lado de los integrantes del hogar, y se consolidaron en la adolescencia. El artículo revela las distintas formas de socialización en el trabajo desde la niñez, las diferencias en las experiencias de mujeres y hombres, y las maneras cómo se articulan las dimensiones materiales, simbólicas e imaginarias del trabajo en la vivencia cotidiana.

Descriptores: adolescentes; bajos ingresos; estudios de caso; jóvenes; México; trabajo.

Abstract

In this paper the work experience of a group of adolescents that live in low-income homes in Mexico is analyzed. In order to do this, work is defined in an ample way that integrates the activities oriented towards generating income, such as the conditions of the reproduction of the domestic group. From this perspective and grounded in 74 case studies in 27 urban and rural localities in the country in 2017, this article studies the diversity of work experiences that these adolescents have lived. This article also focuses on the conditions in which household chores take place, farming activities, participation in commerce, and domestic services, among the most frequent. One of the findings indicates that the initial activities that introduced youths to the job market began in their childhood with other members of their home and consolidated in their adolescence. This research shows the distinct forms of socialization in work from childhood, the differences between the experiences of women and men, and the ways in which material dimensions are articulated, symbolic and imaginary, about work in everyday life.

Keywords: Adolescents; low-income; case studies; youths; Mexico; work.

1. Introducción

El objetivo de este texto es discutir el significado de la categoría “trabajo” desde la experiencia de un grupo de adolescentes y jóvenes mexicanos integrantes de familias con bajos ingresos, que viven en algunas ciudades y pueblos de México. Algunas de las visiones sobre la categoría de trabajo que predominan entre ellos son: el trabajo como “necesidad”; el trabajo como “ayuda” o como “no trabajo”; y el trabajo como “mercancía”. Uno de los argumentos centrales es que las experiencias y representaciones que tienen las y los adolescentes y jóvenes sobre su trabajo cuestionan la visión neoclásica del trabajo, es decir, desafían el sentido utilitarista que la economía de mercado genera sobre los procesos laborales. Este enfoque permite ampliar las ideas culturalmente construidas del trabajo desde abajo, es decir, desde la experiencia de los actores principales de nuestra sociedad, jóvenes que viven diariamente de manera directa la reestructuración del mercado laboral. Se busca, entonces, mostrar cómo estos sujetos viven, piensan, representan y sienten sus trayectorias laborales.

A pesar de que parece simple definir el trabajo, es un concepto que ha cambiado con el paso del tiempo, y en su definición se han incluido o excluido diferentes actividades. Tampoco su ejecución ha sido siempre la misma. Las relaciones sociales que se establecen, la manera de hacerlo, de remunerarlo, de valorarlo han cambiado. En este sentido, el trabajo –el remunerado y el que no recibe remuneración– tiene que ser entendido históricamente, en el contexto en que se ejecuta (Pahl 1984).

Marx (1975, 223) define al trabajo de la siguiente manera: “El trabajo es, en primer lugar, un proceso entre el hombre y la naturaleza, un proceso en que el hombre media, regula y controla su metabolismo con la naturaleza”. Más adelante continúa: “El proceso de trabajo [...] es una actividad orientada a un fin, el de la producción de valores de uso” (1975, 223).

Igualmente Marx (1975, 216) señala que, “[a]l consumarse el proceso de trabajo surge un resultado que antes del comienzo de aquél ya existía en la imaginación del obrero”, lo cual distingue ventajosamente al peor maestro albañil de la mejor abeja. Nosotros nos referimos a la imaginación como proceso histórico en el que ideas de un futuro mejor y de un “buen” trabajo tienen cabida, como se verá más adelante.

Otro aspecto de la actividad laboral que Marx destaca es que, en su definición abstracta, no se presenta al trabajador en la relación con los demás trabajadores y este aspecto ha cambiado con el paso de los años.

Desde el pensamiento neoclásico, el trabajo se ha asimilado al asalariado, que supone una relación social específica, la capitalista, que involucra el intercambio de fuerza de trabajo a cambio de un salario (De la Garza 2011).

2. El trabajo como un entramado de relaciones sociales

Cuando el trabajo se convierte en mercancía, en el sentido de que produce bienes y servicios para intercambiar, es considerado una actividad económica: la participación en la fuerza de trabajo es entonces medida en términos de vínculos del trabajo con la actividad del mercado (Benería 1989, 374). Sin embargo, el trabajo no se limita a las actividades bajo las órdenes de un empleador o las actividades por cuenta propia. Hay trabajos que no están destinados al intercambio en el mercado (De la Garza 2011, 12), por lo mismo, son considerados periféricos, y el esfuerzo y las habilidades involucrados en su realización no se consideran como tal. Estas labores están orientadas a preparar las condiciones necesarias para la reproducción de las personas y facilitan el consumo.

Nosotras, para los fines de este análisis, retomaremos una concepción que incluye, además del trabajo asalariado, también actividades por cuenta propia y aquellas que no tienen relación con el mercado, pero que implican la creación de valores de uso y sientan las condiciones de reproducción y consumo.¹

Desde esta perspectiva, una definición amplia de trabajo reconoce que las actividades laborales abarcan un sinfín de tareas y no todas se hacen a cambio de una remuneración. Entonces el trabajo puede ser cualquier actividad orientada a generar ingresos y/o condiciones de reproducción; su diferencia no radica en el objeto de trabajo, sino en “la articulación de ciertas relaciones sociales de cooperación, subordinación, explotación o autonomía” (De la Garza 2011, 16). De ahí que el análisis de las relaciones en las que se encuentran inmersos los y las jóvenes que nos ocupan en este artículo son centrales para entender cómo se ha reestructurado el mercado de trabajo y, en consecuencia, las maneras como de participación en actividades remuneradas y no remuneradas.

Según Fraser (2014, 61), la reproducción se refiere a

las formas de provisión, cuidados e interacción que producen y mantienen los lazos sociales. De varias maneras denominada “cuidado”, “trabajo afectivo” o “subjetivación”, esta actividad forma a los sujetos humanos del capitalismo, sosteniéndolos como seres naturales corporeizados, a la vez que constituyéndolos como seres sociales, formando su *habitus* y la sustancia socio-ética, o moralidad (*Sittlichkeit*) en la que se mueven² (traducción nuestra).

1 Durante las tres últimas décadas han aparecido además otros estudios –que algunos autores han llamado no clásicos– que tornan compleja la definición del trabajo, por ejemplo, los trabajos desterritorializados como la venta a domicilio, la generación de espectáculos y de algunos servicios (De la Garza 2011). No ahondaremos en estos, pues los y las adolescentes y jóvenes que forman nuestro universo de estudio no participan en este tipo de trabajos no clásicos. Graeber (2013), por su parte, ha planteado el aumento de trabajos relacionados con la administración, las ventas, los servicios y la disminución de los empleos en la industria, la agricultura, el servicio doméstico. Los primeros se han creado para mantener a cierto número de personas empleadas, aunque sus actividades no sean necesarias. Mientras que los que están disminuyendo son los que generan bienes y servicios necesarios.

2 En original: “*The forms of provisioning, caregiving and interaction that produce and maintain social bonds. Various called ‘care’, ‘affective labour’ or ‘subjectivation’, this activity forms capitalism’s human subjects, sustaining them as embodied natural beings, while also constituting them as social beings, forming their habitus and the socio-ethical substance, or Sittlichkeit, in which they move.*”

Las labores destinadas a la reproducción son todas las que comprende el trabajo doméstico: limpiar, cocinar, cuidar niños, niñas y personas con discapacidad y/o mayores. Incluyen la producción de subsistencia como la cría de animales de corral, la producción de traspacio y la venta de productos elaborados en el hogar. Es decir, todo lo producido para el consumo de los integrantes del hogar y para brindarles bienestar. Se trata de trabajos realizados en su mayor parte por mujeres, niños, niñas y adolescentes (Benería 1989, 382).

En este proceso, las actividades orientadas a crear las condiciones de reproducción de los integrantes del hogar o la participación subordinada en el trabajo que otros hacen no se consideran trabajo, sino ayuda. La ayuda, en contextos en los que hay empleo remunerado o actividades por cuenta propia que generan ingresos, está asociada con los trabajos femeninos e infantiles. Al considerarlos como ayuda, se resta importancia al tiempo, habilidades y esfuerzo que se requiere para hacerlos y pueden ser vistos como periféricos y prescindibles.

3. Las dimensiones del trabajo

140

El trabajo no se limita a la tarea visible, la que involucra el uso de materias prima, habilidades y herramientas para elaborar un valor de uso, brindar un servicio o colaborar con otros. Esta es la dimensión concreta, material del trabajo, que se plasma en sus productos. El dinero que se obtiene de su ejecución forma parte de este aspecto material del trabajo.

Sin embargo, el trabajo también tiene una dimensión simbólica que se refiere a los significados que las personas que lo efectúan atribuyen a su realización, así como quienes reciben los productos del trabajo (Wade 2008). A su ejecución se adjudican valores: conocimientos, habilidades, sentimientos, formas de razonamiento y discursos (De la Garza 2011, 16).³ En la experiencia de los trabajadores, esta dimensión simbólica se manifiesta en prestigio social y orgullo. Este aspecto simbólico es el sustento de la autoestima y del reconocimiento que los integrantes del hogar, los empleadores, vecinos y amigos brindan a quien ejecuta su trabajo dentro de los cánones esperados.

Para ampliar aún más nuestra definición, consideramos que la imaginación también es un elemento constitutivo del trabajo. Esta dimensión imaginaria, que se desarrolla en un contexto histórico, es la vía mediante la cual la gente desarrolla proyectos. De la misma manera como la gente imagina el resultado que tendrá su trabajo: una comida, un auto reparado, también imagina qué logrará por medio de los frutos de su trabajo además de un ingreso: la adquisición de bienes materiales, una trayectoria laboral o escolar. Estas metas pueden ser personales y también involucrar a otros integrantes del hogar como se observará más adelante (Wade 2008).

3 De la Garza (2011) plantea estos aspectos como la dimensión subjetiva del trabajo.

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Estas tres dimensiones (material, simbólica e imaginaria) no solo se manifiestan individualmente, también lo hacen a nivel colectivo entre las personas con quienes los trabajadores interactúan. Las personas que emplean a los y las trabajadoras, la gente con la que trabajan, los y las destinatarias de los servicios que brindan los trabajadores esperan no únicamente alguien con capacidad de ejecutar las labores que se demandan, sino también tienen expectativas que se traducen en exigencias, reconocimientos, reprobaciones, que son elementos simbólicos que se ponen en juego. En suma, estas tres dimensiones del trabajo son retroalimentadas por la misma sociedad.

4. El universo de estudio

El presente artículo se enmarca en los resultados del proyecto “Factores domésticos en el pronóstico de vida de adolescentes y jóvenes de hogares de bajos ingresos en México”. Enfoque multirregional y diacrónico, realizado durante el segundo semestre de 2017.⁴ La muestra está integrada por 74 estudios de caso de adolescentes y jóvenes residentes de 27 localidades urbanas y rurales en los estados de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

Se consideró a los y las adolescentes y jóvenes como protagonistas de los estudios de caso con el fin de estudiar a profundidad las condiciones socioeconómicas actuales en sus hogares y, al mismo tiempo, destacar su agencia narrativa al compartir sus historias de vida y sus aspiraciones futuras. Los estudios de caso arrojaron información sobre cinco ejes: la vivienda y su entorno inmediato; la composición y características del grupo doméstico; las actividades remuneradas de los miembros del hogar; la composición de los ingresos y gastos del hogar; la experiencia y proyecciones de los y las jóvenes.

Los y las adolescentes y jóvenes del estudio fueron entrevistados por investigadores de campo que habían trabajado con ellos con anterioridad, lo que facilitó el desarrollo de entrevistas a profundidad.

La selección de los y las jóvenes se realizó bajo los siguientes criterios: 1) el universo etario de la investigación se compuso de dos grupos quinquenales: adolescentes, entre 15 y 19 años de edad, y jóvenes entre 20 y 24 años.⁵ 2) La mitad de los estudios de caso fueron de varones y la otra de mujeres. 3) Para definir la categoría bajos ingresos, los hogares debían contar con un ingreso mensual total que no superara per cápita el doble del monto de la canasta básica en México, de acuerdo con los paráme-

4 Investigación financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que reunió el trabajo colaborativo de tres instituciones: el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el Colegio de San Luis y el Instituto Mora.

5 El Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI) considera como población joven aquella comprendida entre los 15 y 29 años de edad. Al interior del grupo joven se distinguen tres grupos quinquenales por edades, de los cuales se eligieron los dos primeros: de 15 a 19 años, de 20 a 24 años, y de 25 a 29 años de edad.

tros establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el mes de junio de 2017, cuando se inició la investigación, la canasta básica en zonas urbanas era de \$ 1422,25 pesos mexicanos y en zonas rurales, de \$ 1014,15 pesos.⁶

El trabajo de campo se inició en junio y terminó en septiembre de 2017. En total, se entrevistaron a 38 hombres y 36 mujeres; 22 varones eran adolescentes y el resto jóvenes; 18 mujeres eran adolescentes y un número semejante eran jóvenes; 39 hombres y mujeres vivían en ciudades y los 35 restantes, en localidades rurales; 56 jóvenes eran solteras/os y 18 estaban casados/as o unidos/as.

5. Las primeras actividades en el hogar

La gente ha usado de manera extensiva las redes sociales y los lazos familiares para sortear problemas, buscar trabajo, cuidar a los infantes y a los ancianos (Finch 1994; Pahl 1984). Y los niños, adolescentes y jóvenes han sido parte de estas redes sociales y han participado en ellas no solo para recibir sus beneficios, sino también para beneficiar a otros.

El trabajo que los y las jóvenes han hecho desde temprana edad lo han realizado en compañía de sus parientes más cercanos: padre, madre, hermanos y hermanas. Los y las jóvenes dejaron muy pronto de ser únicamente destinatarios del trabajo de otros integrantes de sus grupos domésticos y pasaron a participar directamente en la creación de las condiciones de reproducción de sus hogares.⁷ La manera en que esto ha sucedido tiene diferencias entre los hombres y las mujeres, y si viven en una ciudad o en una localidad rural.

Entre los y las jóvenes que crecieron en zonas rurales, hubo una clara división del trabajo por género. Las tareas que se asignaban a las niñas estaban orientadas a crear las condiciones de reproducción y consumo de los integrantes del hogar. Con muy corta edad, las mujeres empezaron a cuidar hermanos y hermanas más pequeños, a participar en las tareas domésticas, a ayudar en las actividades económicas del hogar. De hecho, sus primeros trabajos estaban relacionados de manera muy estrecha con las demandas domésticas y las actividades remuneradas de otros integrantes del grupo doméstico. Es decir, con la reproducción del hogar.

Joselyn (24 años de edad) que vive en Monterrey, Nuevo León, pero nació en Chintipan, Veracruz, relataba las tareas que desde la edad de 5 años su abuela le había

⁶ El costo del dólar durante el período de trabajo de campo era de 17,79 pesos mexicanos.

⁷ Las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consideran que el trabajo infantil y sus peores formas dañan la salud de los niños, ponen en peligro su educación y conducen a una mayor explotación y abusos. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) no pone reparos a que niños y niñas trabajen en sus casas, en negocios familiares, siempre y cuando ese trabajo no ponga en peligro su salud y bienestar ni impida que vayan a la escuela y tengan tiempo para jugar. Ver: https://www.unicef.org/spanish/protection/files/FactSheet_child_labour_sp.pdf Acceso el 2 de marzo de 2019.

enseñado: “Desde cómo hervir el café, cómo cocinar, cómo cargar la leña y cargar agua en cubetas y garrafones”. La madre y la abuela la “prepararon para ser buena ama de casa”.

Las experiencias de los varones en los ámbitos rurales no fueron muy diferentes. Acarreaban agua, partían leña, cuidaban animales –bovinos, caprinos, aves de corral– propios y ajenos, participaban en las labores agrícolas. La ayuda al padre en los trabajos de albañilería o en la pizca cuando laboraba como jornalero fueron experiencias tempranas de muchos de ellos. Era la manera de incorporarlos al trabajo, por una parte, y por otra, el inicio del proceso de aprendizaje de las destrezas que más adelante les permitirá obtener sus medios de vida.

Elías (17 años), que vive en Maycoba, Sonora, desde los 6 años de edad iba al campo con su abuelo materno. Con él aprendió a cuidar vacas y a domar caballos. Dani (24 años), que vive en Charcas, San Luis Potosí, desde los 11 años ha apoyado a su padre en el pastoreo de chivas, el cuidado de las aves de corral y la recolección de chinicuiles,⁸ que es una de las actividades que más ingresos genera. También acompañaba al padre cuando trabajaba en la albañilería y se ejerció en este oficio. En la actualidad, estas actividades son las que le han permitido obtener sus medios de vida.

Por su parte los y las adolescentes y jóvenes que crecieron en ciudades ayudaban en otro tipo de trabajos, también vinculados con las actividades económicas que hacían sus padres y madres. Kranky (19 años) en la Ciudad de México, desde los 7 años ayudó a su madre a vender en un puesto de botanas; y cuando tenía 10 años colaboró con su hermano mayor en la venta de frutas y flores en el tianguis.⁹ En Guadalajara, Jalisco, los padres de Adriana (16 años) tenían un puesto ambulante de tacos y la niña desde los 7 años les ayudaba a atender a los clientes. Génesis (21 años), en Tijuana, Baja California, a los 10 años acompañaba a su padre en un puesto ambulante de juguetes usados. En San Luis Potosí, Dánok (19 años) se hacía cargo de limpiar la casa y cuidaba a su hermano menor –le daba de comer y vigilaba que hiciera la tarea– mientras la abuela y la madre se iban a trabajar. Green (23 años), en Tijuana, a los 9 años embolsaba la mercancía en una tienda de autoservicio y lavaba coches.

Muchas de las niñas se hacían cargo de algunos quehaceres domésticos y del cuidado de sus hermanos y hermanas más pequeñas. Esa fue la experiencia de Angélica (22 años), que en Maravatío, Michoacán, se quedaba a cargo de sus hermanos menores mientras su madre se iba a trabajar a una fábrica. La madre, que temía por la seguridad de sus niños, pedía a una vecina que cuando regresaran de la escuela los encerrara con llave en la casa. Angélica calentaba la comida, preparaba algunos platicos y daba de comer a sus hermanos más pequeños. A Laura (15 años), en Tonalá, Jalisco, no la encerraban, pero se hacía cargo de su hermana menor o acompañaba a su madre, que era empleada doméstica, para ayudarla a asear la casa donde trabajaba.

8 Así se denomina al gusano del maguey en algunas zonas de México.

9 Tianguis es un mercado ambulante.

Bajo la supervisión de abuelos, abuelas, madres, padres y hermanas y hermanos mayores, esos niños y niñas aprendieron a realizar tareas domésticas y tuvieron su primer acercamiento a las habilidades necesarias para desempeñar los trabajos que hacían los adultos con los que crecieron.

Mediante estas tareas y el aprendizaje de cómo hacerlas, los parientes transmitieron no solo las habilidades, sino también valores acerca de lo que es trabajar, de lo que significa un trabajo bien hecho, de lo que hacen los hombres y las mujeres. En pocas palabras, del sentido del trabajo.

6. Escuela o trabajo

Un parteaguas en la vida de estos jóvenes fue el momento en el que abandonaron los estudios. Muchos de ellos lo hicieron cuando terminaron la secundaria.¹⁰ Una vez que dejaron de ir a la escuela, se plantearon que tenían que trabajar. Y fue entonces cuando se inició, desde su percepción, su carrera laboral.

Dánok (19 años) en San Luis Potosí, Luis (22 años) y Alicia (17 años) en Zamora, Michoacán, y Kranky (19 años) en la Ciudad de México, vivieron experiencias muy similares. Kranky lo expresó de la siguiente manera:

Ahí es cuando yo pensé, nadie me dijo, yo lo pensé. Tengo que trabajar. Si no es el estudio tiene que ser el trabajo. Es como te decía hace rato, yo ya quería cosas, comprarme unos tenis, traer pantalón, no el más común, algo mejorcito, y ahí en la escuela decía *chale*, tengo nada más tres mudas de ropa, y ya las traje [...] Ahora sí que se me juntaron las cosas en ese momento (entrevista a Kranky, 19 años, Ciudad de México, 2017).

No todos, sin embargo, empezaron a trabajar para poder comprarse ropa o calzado. Alicia (17 años) dejó la primaria a los 9 años y trabajó desde entonces de manera ilegal, en el horario nocturno, en una congeladora de fresas en Zamora para colaborar a la manutención del hogar. Ella y su hermano mayor tomaron esa iniciativa porque no deseaban que su madre siguiera trabajando en un *table dance* (baile erótico sobre la barra de un bar). Ante esta situación, la opción de los niños era hacerse cargo de los gastos de los integrantes del grupo doméstico.

Kurt (18 años), en Guadalajara empezó a trabajar a los 17 años, cuando sus padres ya no pudieron apoyarlo para que siguiera estudiando. El padre le dijo que era mejor que apoyara en los gastos domésticos y “no perdiera el tiempo en estudiar”. Sin embargo, desde los 14 años, cuando estaba en tercero de secundaria, trabajaba tres horas diarias como mensajero en la empresa donde laboraba su madre.

¹⁰ En México, la educación obligatoria es de nueve años. Seis de la escuela primaria y tres de la secundaria.

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Ramiro (14 años, Maravatío) era buen estudiante y sus profesores lo animaban a seguir estudiando. Sin embargo, iba eventualmente con un tío para aprender el oficio de albañilería, quien en ocasiones le pagaba de \$ 20 a \$ 100 pesos mexicanos por algunas de las actividades que realizaba. En contraste con otras experiencias en las que el apremio económico o el deseo de adquirir sus propias cosas impulsaba a las y los jóvenes a buscar un empleo, en el caso de Ramiro, era su madre quien le estimulaba para aprender ese oficio ya que argumentaba temer que, debido a que su hijo era muy listo y tenía metas muy altas, después podría no ser capaz de adaptarse a “trabajos más sencillos”.

Fue a partir de que dejaron la escuela y recibieron una remuneración por las labores ejecutadas que los y las jóvenes empezaron a considerar un trabajo a las actividades que efectuaban. De modo que buena parte de ellos y ellas ubican el inicio de su carrera laboral alrededor de los 14 o 15 años de edad.

6.1 La dimensión material. Características de sus trabajos

Después de cuatro décadas de apostar por un proyecto político, económico e ideológico neoliberal, las condiciones laborales de una gran porción de la población mundial son de precariedad, explotación, exclusión y violencia. En México, estas condiciones han impactado considerablemente en las oportunidades de los y las jóvenes. El grupo de las y los jóvenes y adolescentes con los que hemos trabajado pertenece a las clases sociales que constantemente han sido despojadas de sus medios de vida y garantías laborales. Tanto en el medio rural como en el urbano, el empleo es precario, carente de contratos y seguridad social, con bajos salarios, horarios extendidos, traslados largos y costosos, y marcado por desigualdades de género para el acceso al trabajo y su remuneración.

Los empleos a los que logran acceder los consiguen utilizando principalmente recomendaciones por medio de sus redes familiares o de amistad, y son pocos los casos en que llegan a un trabajo gracias a un aviso de ocasión o búsqueda de vacantes. Se ven limitados para ocupar esos puestos, sea por la falta de experiencia laboral o bien por aspectos como el nivel de escolaridad.

En el medio rural, el ámbito laboral para los jóvenes y adolescentes está marcado por frecuentes riesgos laborales debido a accidentes y manejo de herramientas, y a la tendencia de extender las jornadas laborales de forma excesiva en determinadas épocas del año.

En las localidades urbanas, los y las jóvenes y adolescentes de hogares de bajos ingresos entrevistados recurrían por lo general a estrategias como la incursión en el sector informal, desarrollando actividades que iban desde el comercio en la vía pública, ayudantes, cargadores, hasta cuidadores y lavadores de autos. Unos cuantos laboraban en fábricas.

No hace falta extenderse mucho en las características del trabajo en la industria de la construcción. Tampoco es necesario hacerlo sobre el tedio de las largas horas en una cadena de montaje en la industria maquiladora. O las jornadas que es imposible saber cuándo terminarán que caracterizan al servicio doméstico. No es fácil el trabajo en la pizca de frijol o el corte de tabaco, en el que la presión para alcanzar la medida necesaria para recibir un pago suficiente para sus necesidades los impulsa a trabajar sin descanso bajo el rayo del sol.

Héctor (17 años), de Tonalá, Jalisco, empezó a trabajar a los 9 años de edad, cuando estando de vacaciones se fue de chalán a trabajar con su hermano.¹¹ Lo ayudaba a hacer la mezcla, llevaba ladrillos y paseaba a los perros que cuidaban las obras. Aunque el trabajo era pesado porque todo el tiempo estaba bajo el sol, le gustaba seguir a su hermano.

Otros trabajos resultaban más agradables, como vender en los tianguis y mercados, donde es posible conversar con la clientela y los y las compañeras de trabajo. Aunque las jornadas pueden ser muy largas, como la de Laura (15 años, Tonalá) en su día de trabajo en un puesto de tacos. Su jornada empezaba a las 6h30 de la mañana y terminaba después de las 16h00 o 17h00. Sin embargo, el trabajo transcurría en compañía de otros jóvenes que también laboraban ahí. Al final del día, Laura recibía \$ 200 pesos.

Dánok (19 años) trabajaba en un taller de hojalatería y pintura que era propiedad de un vecino. El dueño del taller apreciaba al muchacho, a quien conocía desde que nació; esta estima se manifestaba en que procuraba que el joven aprendiera el oficio.

Para Diego (18 años, Guadalajara), que vivía cerca de la iglesia Luz del Mundo, el mejor trabajo era cargar las maletas de los feligreses que acudían una vez al año. Su ventaja era que decidía su horario, hacía lo que quería y ganaba más que en otros trabajos que hacía el resto del año (trabajar en una pollería, lavar coches con su padre). En la pollería, por ejemplo, tenía que levantarse muy temprano y sus patronos eran muy “enojones”. En esos trabajos ganaba \$ 100 pesos diarios.

A pesar de la necesidad que los orillaba a trabajar y de lo precario de los ingresos, para muchos de los y las jóvenes el trabajo tenía un aspecto lúdico. En sus experiencias laborales, los y las jóvenes y adolescentes entrevistadas valoraban la compañía de las personas con quienes trabajaban —la cordialidad, la camaradería—, la posibilidad de aprender un oficio; o los que vivían en las zonas rurales disfrutaban estar al aire libre.

6.2 Lo simbólico y lo imaginario del trabajo

Para los hombres que fueron socializados por el padre en el trabajo, su actividad puede ser generadora de respeto, a pesar de que los ingresos que obtengan por hacerla sean escasos.

11 Chalán es una forma de llamar a los peones en la industria de la construcción.

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Elías (17 años, Maycoba), después de un día amansando caballos, aunque salió aporreado, estaba emocionalmente fortalecido porque estas habilidades lo posicionaban como hombre trabajador, responsable y valiente puesto que son pocos, en el pueblo, los que se atreven a amansar caballos. Ante la oportunidad de marcharse a vivir a una ciudad para jugar en un equipo de fútbol, respondió sin dudar que se le haría “muy feo”, muy difícil alejarse de sus animales (es propietario de una vaca, un becerro, una becerra, un caballo y una mula) y del rancho. En Maycoba tiene su escuela y su familia, y a falta de más palabras, dijo: “Y *pos* no [...], ¿cómo cree? ¿cómo me voy a ir de aquí?”

Dánok (19 años) considera que ha ascendido en su trabajo. Entró limpiando el taller de hojalatería donde trabaja y, en el momento de las entrevistas, ya era pulidor. En su imaginario, conforme aprenda todos los aspectos que implica la hojalatería, podrá abrir, más adelante, su propio negocio. Además, el trabajo le permitirá apoyar a su hermano menor para que continúe estudiando y pueda asistir a la universidad:

Pues yo siempre le he dicho que me gustaría verlo estudiar, yo quiero que él estudie mucho y pues *ora sí que...* si Dios quiere, hasta comprarle su carrito *pa'* que se motive y se vaya a la escuela, que le digo que no decaiga, ¿*vedá?*: “*Nooo, usté échele ganas, ahí'stá su carro y váyase en su carrito*” y... *ora sí que verlo bien y ora sí que...* le platico que *ójala* (sic) y sea como yo, como yo y mi hermano, o sea que nunca tocamos un cigarro, nunca tocamos una cerveza. Le digo que “*ójala* (sic) y tú agarres ese camino, y tienes que agarrarlo Ángel” (entrevista a Dánok, 19 años, San Luis Potosí, 2017).

147

Cuando Samuel (24 años) tenía 14 años, su hermano Raúl lo invitó a ayudarlo en el taller de serigrafía que hacía poco tiempo había abierto en la ciudad de Oaxaca. En el taller permaneció más de un año, aprendiendo a mezclar tintas y a usar la guillotina. Pero era un trabajo que nunca le agradó y lo hacía para apoyar a su hermano. En retrospectiva, a pesar de que nunca recibió un pago, ahora se siente agradecido con el aprendizaje.

Estos ejemplos ilustran las contradicciones que involucra la participación en el trabajo remunerado desde temprana edad. En algunos casos, se trata de trabajo infantil que supone el abandono de la escuela y la restricción de oportunidades de empleo. Al mismo tiempo —y a pesar de su precariedad—, los y las jóvenes otorgan a estos trabajos aspectos imaginarios y simbólicos que se plasman en un sentido diferente a su realización, que trasciende las condiciones materiales.

6.3 ¿*Ninis*?

El término *nini*, acrónimo de “ni estudia ni trabaja”, se ha empleado en años recientes para designar la condición de desempleo o inactividad del segmento joven de la población de entre 15 y 29 años de edad.¹²

12 De ellos, se calcula que en México la cifra aproximada de 7 millones de jóvenes estuvo en esta situación entre los años 2010 y 2014, de acuerdo con distintos estimados con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional

Nini remite casi automáticamente a la no actividad; se cataloga a los *ninis* como improductivos y ociosos, e incluso como carentes de proyectos o expectativas. El fenómeno *nini* es multicausal y puede obedecer a motivos que escapan del control individual como enfermedades, discapacidades, ser receptores de una pensión o remesas, “a entornos familiares poco propicios para el desarrollo de los jóvenes, y a decisiones de carácter personal relacionadas o no con eventos del curso de vida (unión, matrimonio, embarazo)” (Tuirán y Ávila 2012).

No todos ni todas logran cumplir con la expectativa social de asistir a la escuela y son pocos los casos en los que, de lograr concluir un nivel escolar, éste les permita conseguir inmediatamente un empleo. De este modo, pasar de ser dependiente a convertirse en colaborador o proveedor de la economía doméstica, en el caso de hogares de bajos ingresos, es menos que automático. En muchos casos responde también al tiempo que demora cada individuo por motivos personales o por las oportunidades abiertas o limitadas en su entorno para insertarse al mercado de trabajo.

De los 74 estudios de caso, se contaron 15 casos de adolescentes y jóvenes tanto en contextos urbanos como rurales que no estudiaban ni trabajaban. De estos, tres eran hombres y 12 eran mujeres, ocho estaban casadas y se dedicaban de tiempo completo al momento del estudio a la crianza y a las actividades domésticas, y de las cuatro restantes, tres eran adolescentes y una joven. Todas vivían con sus padres.

En apariencia, el apremio por contribuir con los gastos del hogar sería contradictorio con la no actividad escolar o laboral, sin embargo, como se ha desarrollado en los primeros apartados del artículo, no solo el trabajo asalariado es trabajo, también las actividades que contribuyen al funcionamiento de los hogares lo son.

Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, pues tanto las adolescentes como las jóvenes que no se encuentran insertas en el mercado laboral desempeñan un rol decisivo en las condiciones de reproducción y consumo, trabajando cotidianamente al interior de sus propios hogares.

Zenaida (16 años), que vive en una zona rural de San Luis Potosí, en compañía de su madre y su sobrina, dejó la escuela una vez que terminó la secundaria, a pesar de que deseaba continuar estudiando, porque su madre necesitaba que la ayudara con los quehaceres domésticos y el cuidado de su nieta. De hecho, Zenaida es la que ha criado a su sobrina, mientras la madre de la pequeña trabaja en el servicio doméstico en Monterrey.

Cross, de 19 años, de la Ciudad de México, dejó inconclusos sus estudios de bachillerato y comenzó a trabajar como ayudante de cocina; meses más tarde le diagnosticaron un problema cardíaco que le impidió volver al trabajo y permanece en casa mientras recibe tratamiento, y son sus padres quienes sostienen el hogar. Ella y su hermana un año menor, quien perdió un año de estudios, se encargan de las tareas del

de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Nacional de Juventud (ENJUVE). Se calcula que entre el 54,7% y el 70% se dedica al hogar, y de este grupo, el 95% está formado por mujeres (Aguila et al. 2015, 29).

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

hogar: Cross cocina y limpia el interior de la casa, mientras que su hermana realiza las labores de limpieza en el patio y lava la ropa de toda la familia.

Al cuestionar si estudiar o trabajar deberían ser los únicos roles aceptables para un adolescente o un joven, Negrete y Leyva (2013) aciertan en señalar que en esa etapa de su vida tienen también “agencia moral” como sujetos que conducen su propia vida y toman decisiones con base en sus deseos o expectativas.

Tal es el caso de John (21 años, Tijuana), que abandonó sus estudios cuando cursaba el primer año de secundaria. Al cumplir 19 años trabajó en una maquiladora, pero renunció después de dos semanas porque se sentía presionado por sus supervisores en la línea de producción. No ha vuelto a la escuela y ha decidido postergar su ingreso al mercado de trabajo, pues sabe que la única opción laboral a la que puede aspirar en su ciudad de origen es al trabajo maquilador:

[...] Te la pasan diciéndote como reloj “trabajo, trabajo, trabajo y trabajo” [golpea la mesa] y pues es lo que le meten en la mente, trabajo por trabajar. Si a mí no me hubieran dicho trabajo, mejor me hubieran dicho “métete a estudiar”, ya sería otra cosa, tendría una prioridad ahora sí, pero trabajo, trabajo, trabajo, trabajo, en lo único que vas a pensar es en trabajo y no vas a pensar en ninguna otra cosa. [...] Como a los 16-17 quería regresar a la escuela, pero creo que no se podía, una vez busqué y había en la Catedral algo así como para estudiar, pero se cerró y ya no pude asistir y después volví a buscar y lo que encontré necesitabas tener más de 18 años [secundaria abierta]. Si fuera por mí yo decidiría estudiar, mi familia probablemente me apoyaría, mi papá estoy seguro de que me apoyaría (entrevista a John, 21 años, Tijuana, 2017).

149

Teddy, un adolescente de 15 años de Zamora, estudió hasta sexto grado de primaria. Trabajó en una empresa agroindustrial de forma clandestina porque era menor de edad y actualmente no estudia ni trabaja, pero se dedica a entrenar en un grupo de pentatlón en su localidad, ya que quiere ingresar a la milicia cuando cumpla la mayoría de edad.

Juanito (18 años, Oaxaca), debido a que no tenía una actividad regular, dedicaba la mayor parte del tiempo a estar fuera de casa, visitaba amigos o buscaba negocios pequeños de venta de celulares de segunda mano o películas y juegos de Xbox.

Manuel (21 años) ha vivido en una variedad de lugares y trabajado en diversos empleos, tantos, que “ya ni recuerda” cuántos ni cuáles han sido. En la actualidad, Manuel se dedica a la albañilería, pero no siempre tiene trabajo. En el campo de la construcción, las relaciones laborales nunca son tersas y Manuel tiende a rebelarse constantemente ante los maltratos de los maestros albañiles a los que considera “rústicos”. Esta posición es un reflejo de sus creencias anarquistas:

Pues de hecho yo sí tengo trabajo, pero como soy un poco [rebelde], me gusta un poco la idea anarquista [...], la filosofía anarquista pues [...] a cada rato tengo conflictos

con los patrones, como no me gusta el trato, no me dejo pues. Pues a cada rato ando cambiando de trabajo (entrevista a Manuel, 21 años, 2017).

Debido a sus creencias como él mismo lo señala, no logra retener sus empleos. Generalmente tiene problemas con los patrones. Esa es una de las razones de la volatilidad en la variedad de sus ocupaciones remuneradas.

Estos ejemplos ilustran trayectorias de jóvenes que no trabajan ni estudian debido a obstáculos tan diferentes como deserción escolar, enfermedad, obligaciones familiares y falta de oportunidades laborales. Sin embargo, es necesario subrayar que la decisión de que un joven no estudie o trabaje, como en el caso de las mujeres que son madres, o aquellas que se encargan de los negocios familiares, está mediada por decisiones que buscan mejorar las condiciones de vida, más allá de las aportaciones estrictamente monetarias.

7. El trabajo que no es trabajo

Hay una diferencia en la percepción de los integrantes de los hogares de las y los jóvenes entrevistados acerca del trabajo. Las actividades que hacían los y las adolescentes, si no eran remuneradas, eran consideradas ayuda: ayudaban a la madre en su trabajo, a atender el negocio familiar, a cuidar a los niños menores –hermanos, sobrinos, primos–, aunque tales “ayudas” les consumieran casi todo el día.

Rosa (24 años), quien vive en Papantla, Veracruz, describe su rutina diaria de la siguiente manera:

Despierto temprano, voy al baño, me lavo mi cara y ya después se levantan mis hijas, les doy su leche, les cambio de pañal, me pongo a barrer aquí adentro y allá afuera, quemo la basura; después me pongo a calentar agua (en el fogón) para bañarlas, en el tiempo que se está calentando el agua les doy de almorzar, almorzamos; al poco ratito las baño, una ve tele, la otra se duerme; luego llega mi mamá y yo preparo la masa para las tortillas, si mi mamá está cansada pues yo echo tortillas, si no, ella echa tortillas; después comemos como a las cuatro o cinco, luego nos ponemos a ver un rato la tele, después nos ponemos de acuerdo a ver quién de las dos va por agua, al ratito pongo otra vez agua (a calentar) para bañarlas otra vez, para que duerman tranquilas, una de ellas se duerme, la otra se duerme tarde; de ahí me baño, se baña mi mamá, como a las ocho nos ponemos a ver tele y tomamos café, ya luego se empiezan a dormir los niños... Así es mi vida (entrevista a Rosa, 24 años, Papantla, Veracruz, 2017).

Adriana (16 años) va a entrar a la preparatoria y ha buscado trabajo de medio tiempo, pero no ha encontrado. Mientras se encarga de darle de comer a su hermana, arreglarla y llevarla a la escuela.

Sobre el hecho de que su madre trabaje, tanto Rafael (16 años, Maravatío), como Agustín, su padre, mencionan que ellos “la dejan” salir a trabajar porque saben que a Mariana le gusta y consideran que el trabajo doméstico no es una actividad “complicada”, creen que la labor en casa “no es tan pesada” como los trabajos que desempeñan los hombres, por ejemplo de albañilería.

Kurt (18 años, Guadalajara) durante un tiempo vivió con su abuela materna para cuidarla, pues estaba enferma de cáncer.

Las obligaciones de Karla (19 años) dentro del hogar son afines a las de la señora Chula, su suegra. Debe tender camas, ayudar a hacer los quesos, recoger la ropa, preparar el almuerzo de Panchito, su hijo, y llevarlo a la escuela. Karla casi no cocina ni trapea ni lava ropa por el momento ya que por su embarazo evita las tareas pesadas. Cabe mencionar que la señora Chula la trata como una hija y prepara la comida, lava su ropa y la apoya en el cuidado del niño.

El aspecto simbólico de estas labores domésticas se manifiesta en el cuidado de quienes forman parte del hogar, como expresión de afecto, tal como lo señala Fraser (2014). Por medio de los cuidados, se busca el bienestar, se afirman los lazos de afecto y solidaridad, y se inculcan valores morales. En la ayuda, se pone en juego la pertenencia al hogar y a un grupo familiar. Es así que no podemos negar la importancia de los valores morales, las emociones y las prácticas como canales de comportamiento político y económico (Narotzky 2015).

8. Reflexiones finales

La juventud, definida como una etapa de transición en la que tiene lugar “una serie particular y trascendente de eventos, procesos y decisiones” (Saraví 2009, 19), marca profundamente el futuro de los y las adolescentes y jóvenes.

En los estudios se detalla que, en la generalidad de los casos, las actividades que conducirán al mercado de trabajo empiezan en la infancia y se consolidan en la adolescencia. Las trayectorias laborales suelen estar marcadas en algunos casos por la pluriactividad y desde muy temprana edad se impulsa, principalmente a los varones, a participar en actividades que generen remuneraciones por mínimas que sean.

Al incursionar en el ámbito laboral antes de cumplir la mayoría de edad y con pocos años de escolaridad, se pone en juego la vulnerabilidad de este grupo de jóvenes. Y como resultado, muchas de las actividades u oficios que los y las adolescentes desempeñan se realizan de manera clandestina, en horarios nocturnos para evitar a los supervisores y con remuneraciones que suelen ser menores a las que reciben los adultos, como ocurre en los casos de las niñas y niños trabajadores en el sector agroindustrial.

Los protagonistas de estos estudios de caso incursionan en las actividades locales guiados por sus parientes que se dedican a las especialidades productivas que

les inculcan desde pequeños, en el caso de los varones, y a las mujeres a adoptar quehaceres domésticos asignados por género en los que deben colaborar desde muy temprana edad.

Tanto en el medio rural como en el urbano el empleo es precario, carente de contratos y seguridad social, con bajos salarios, horarios extendidos y marcado por desigualdades de género para el acceso al trabajo. Incluso para quienes trabajan en el sector formal, como es el caso de las empresas maquiladoras, los y las jóvenes ven constantemente amenazados sus derechos laborales.

Buen número de ellos está fuera del sector formal. Los años que cursaron, las redes sociales con las que cuentan, las habilidades laborales que han o no han desarrollado, su forma de relación con los y las jefes, les impiden ser contratados en los trabajos mejor remunerados y con más posibilidades de movilidad ascendente. Por otra parte, muchos de ellos tampoco aspiran a ese tipo de empleos. Sus experiencias infantiles, sus trayectorias laborales y de otros integrantes de la familia vuelven poco atractivos los trabajos para los que los contratarían (Burgoise 2010). De igual manera, al trabajar en las mismas actividades que sus padres, madres u otros parientes, tienen certidumbre de lo que pueden hacer, lo que esperan lograr y a lo que pueden aspirar. Su panorama es más claro.

También señalamos que quienes reciben la “ayuda” de niños, niñas y adolescentes no reconocen que esa “ayuda” los descarga de responsabilidades, les aligera el trabajo y les da mejores condiciones para trabajar.

Al explorar los aspectos simbólicos e imaginarios del trabajo, pudimos explorar el valor que éste tiene para los jóvenes en el presente y en el futuro. En particular, los jóvenes se imaginan a sí mismos en el futuro teniendo un empleo que tiene características puntuales de acuerdo con sus trayectorias laborales, los espacios que ocupan, las relaciones de cooperación y de subordinación, e ideas específicas acerca de lo que está bien y es bueno para ellos. Sobre todo este último punto permite ver la importancia de la imaginación como medio de reinterpretación “positiva” de sus trayectorias laborales reflejada en el futuro que se imaginan. Generalmente la dimensión de la imaginación no se toma en serio y menos como categoría de análisis para entender cómo, en condiciones laborales precarias, la gente procura el bienestar de los suyos y tiene proyectos de mejoría social y económica. Son los aspectos simbólicos e imaginarios los que valorizan las experiencias laborales y de vida de estos jóvenes.

Referencias

- Aguila, Emma, Nelly Mejía, Francisco Pérez, Afonso Rivera y Edgar Ramírez. 2015. “Pobreza y vulnerabilidad en México, el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan”. *Estudios Económicos* 30 (1): 3-49, enero-junio.

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

- Benería, Lourdes. 1989. "Conceptualizing the Labour Force: The Underestimation of Women's Economic Activities". En *On Work. Historical, Comparative and Theoretical Approaches*, editado por Raymond Pahl, 373-391. Oxford: Basil Blackwell.
- Burgoise, Phillippe. 2010. *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- De la Garza Toledo, Enrique. 2011. "Introducción. Construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema". En *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva 2*, coordinado por Enrique De la Garza Toledo, 11-22. México: UAM-Iztapalapa / Plaza y Valdés.
- Finch, Janet. 1994. *Family Obligations and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy. 2014. "Behind Marx's Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism". *New Left Review* 86: 55-72.
- Graeber, David. 2013. "On the Phenomenon of Bullshit Jobs: A Work Rant". Acceso el 15 de abril de 2018. <https://strikemag.org/bullshit-jobs>
- Marx, Karl. 1975. *El capital. Crítica de la economía política* 1, capítulo 5. México: Siglo XXI.
- Narotzky, Susana. 2015. "The Payoff of Love and the Traffic of Favours Reciprocity, Social Capital and the Blurring of Value Realms in Flexible Capitalism". En *Flexible Capitalism. Exchange and Ambiguity at Work*, editado por Jean Kjaerulff, 268-310. Oxford: Berghahn Books.
- Negrete, Rodrigo y Gerardo Leyva. 2013. "Los *ninis* en México, una aproximación crítica a su medición". *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía* 4 (1): 90-121, enero-abril.
- Pahl, Raymond. 1984. *Divisions of Labour*. Oxford: Basil Blackwell.
- Saraví, Gonzalo. 2009. *Transiciones vulnerables. Juventud, desigualdad y exclusión en México*. México: CIESAS.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila. 2012. "Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿cuántos son?, ¿quiénes son?, ¿qué hacen?" *Este País* 251, 1 de marzo.
- Wade, Peter. 2008. "Trabajando la cultura. Sobre la construcción de la identidad negra en Aguablanca, Cali". *Revista CS* 2: 13-49. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/410

Entrevistas

Entrevista a Adriana, 16 años, Guadalajara, Jalisco, 2017.

Entrevista a Alicia, 17 años, Zamora, Michoacán, 2017.



Entrevista a Angélica, 22 años, Maravatío, Michoacán, 2017.

- Entrevista a Cross, 19 años, Iztapalapa, Ciudad de México, 2017.
Entrevista a Dani, 24 años, Charcas, San Luis Potosí, 2017.
Entrevista a Dánok, 19 años, San Luis Potosí, San Luis Potosí, 2017.
Entrevista a Diego, 18 años, Guadalajara, Jalisco 2017.
Entrevista a Elías, 17 años, Maycoba, Sonora, 2017.
Entrevista a Génesis, 21 años, Tijuana, Baja California, 2017.
Entrevista a Green, 23 años, en Tijuana, Baja California, 2017.
Entrevista a Héctor, 17 años, Tonalá, Jalisco, 2017.
Entrevista a John, 21 años, Tijuana, Baja California 2017.
Entrevista a Joselyn, 24 años, Monterrey, Nuevo León, 2017.
Entrevista a Juanito, 18 años, San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca, 2017.
Entrevista a Karla, 19 años, San Martín de las Pirámides, Estado de México, 2017.
Entrevista a Kranky, 19 años, Iztapalapa, Ciudad de México, 2017.
Entrevista a Kurt, 18 años, en Guadalajara, Jalisco 2017.
Entrevista a Laura, 15 años, en Tonalá, Jalisco, 2017.
Entrevista a Luis, 22 años, Zamora, Michoacán, 2017.
Entrevista a Manuel, 21 años, San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca, 2017.
Entrevista a Rafael, 16 años, Maravatío, Michoacán 2017.
Entrevista a Ramiro, 14 años, Maravatío, Michoacán 2017.
Entrevista a Rosa, 24 años, Papantla, Veracruz, 2017.
Entrevista a Samuel, 24 años, San Pedro Ixtlahuaca, Oaxaca, 2017.
Entrevista a Teddy, 15 años, Zamora, Michoacán 2017.
Entrevista a Zenaida, 16 años, Catorce, San Luis Potosí, 2017.

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

*Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan:
New and old work classes at home*



-  Dra. Jimena Méndez-Navarro. Colaboradora en Desarrollo y Alimentación Sustentable AC (México). (jimenamendez@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-1194-4667>)
-  Dra. María de Jesús Ávila-Sánchez. Profesora-investigadora, Universidad Autónoma de Nuevo León (México). (marycolef@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8693-4634>)

Recibido: 14/05/2018 • Revisado: 15/09/2018
Aceptado: 20/03/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El trabajo domiciliario es una de las formas tradicionales de producción textil que ha permanecido en diversas regiones del mundo. Las nuevas expresiones locales vinculadas con el turismo han logrado posicionar a escala global algunos de sus productos. Además, en países con diversidad cultural hay mercados regionales en los que la población usa tradicionalmente vestidos típicos de manera cotidiana. Este artículo ofrece un acercamiento conceptual sobre protoindustria novohispana y la actividad laboral de trabajo en casa. Se presenta el caso de un territorio al sur de México, las clases de trabajo que se han gestado en la actividad textil, así como su especialización geográfica. Se examina el punto de vista de bordadoras, tejedoras y armadoras en 13 municipios de Yucatán mediante entrevistas se obtuvo el detalle de la actividad, las conexiones comerciales, los medios y formas en que este trabajo se desarrolla. Se complementa el estudio examinando los datos longitudinales de las encuestas de empleo en su lugar de trabajo, acotadas al sector económico textil. Los resultados del estudio revelan un conjunto de factores vinculados con la teoría de la protoindustria específicamente la relación urbano rural, el mercado extraterritorial que fortalece la relación laboral de las trabajadoras y el capital comercial en la expansión económica del estado de Yucatán, México.

Descriptores: bordadoras; hamacas; localización geográfica; protoindustria; tejedoras; trabajo domiciliario.

Abstract

Work from home is one of the traditional forms of textile production that is still present in diverse regions of the world. The new local expressions connected to tourism have been able to position their products at a global scale. Also, in countries with cultural diversity there are regional markets where the population uses traditional clothing in their day-to-day life. This article offers a conceptual understanding of the *novohispano* proto-industry and the work activities at home. The case of an area of Southern Mexico is presented, the type of work that has been produced through textile activity, as well as its geographical specialization. The point of view of weavers, embroiderers, and *armadoras* in 13 municipalities of Yucatan is examined. Through interviews it was possible to recompile the details of their activity, the commercial connections, the means and ways in which this work is developed. This research is complemented by analyzing the longitudinal data of surveys about work from home, narrowing down on the textile economic sector. The findings suggest there are a set of factors connected to the proto-industry theory, specifically the relationship between the urban and rural, the extraterritorial market that strengthens the labor relationship between works and the commercial capital in the economic expansion of the state of Yucatan, Mexico.

Keywords: Embroiderers; hammocks; geographic localization; proto-industry; weavers; work from Home.

1. Referentes empíricos de trabajo en casa en Yucatán

Durante la década de 1970, se llevó a cabo un censo para artesanos en Yucatán que condujo al hallazgo de una diversidad de formas para producir bordados elaborados por “artesanos obreros a domicilio subsumidos formalmente al capital” (Rodríguez 1981, 8). Dos factores impulsaron este fenómeno: la crisis de empleo en el sector agrícola y el emergente mercado de consumidores de bienes suntuarios (turistas y artesanías). El concepto artesano y las formas de producción masivas son formas de trabajo opuestas por su naturaleza. No obstante, esta clase de relación funcional se sustentó en el vínculo entre agentes privados comerciales y trabajadores textiles en un tiempo y espacio específicos. De manera fortuita, emerge cuando las bordadoras encuentran que sus piezas se venden a turistas en el centro de Mérida. El trato directo permite que la artesana cobre simbólicamente un valor monetario inferior al de su trabajo. Esta práctica no pasó desapercibida por comerciantes y otros agentes, modificando la estructura para controlar la comercialización directa. Un ejemplo de las consecuencias fue que, en la dinámica de intercambio de las piezas artesanales, se limitó la presencia de personas artesanas en las áreas céntricas donde antes los turistas compraban sus productos.

En este sentido, Rodríguez (1981, 1) introduce el término proletarización del trabajo artesanal en alusión a la masificación en la elaboración del producto y a la precarización de la forma de empleo. Con el paso del tiempo, la forma de organización laboral no se extinguió en la entidad, sino que se consolidó durante la década de 1990. Tal como lo advierte Peña en su estudio realizado en la capital del estado, esta consolidación implicó la ampliación del sistema de organización convirtiéndose en “un departamento externo de armado, alforzado, bordado, precostura, deshilado, marcado y planchado de ropa a través de un sistema de organización muy parecido al *putting out system*”¹ (Peña 1994, 196).

Durante la década de 2000, la vigencia de este modo de organización laboral sobrevivió a pesar de los esfuerzos por parte del estado de instalar la Industria Maquiladora de Exportación; y coexiste debido al valor agregado que tiene una prenda artesanal junto con la diversificación de productos, mientras que reafirma un mercado que no busca cantidad sino exclusividad.²

Además de la ropa típica bordada, guayaberas³ y hamacas tienen una demanda significativa en el mercado externo. Yucatán es el primer exportador a escala nacional y la ausencia de establecimientos y fábricas detrás de su producción implica que son mujeres y hombres los que las producen en los hogares de las localidades rurales al sur

1 Es un método de reclutamiento de la fuerza de trabajo rural (Quintal en Peña 1994).

2 Novelo (2004) analiza el proceso de globalización de la producción artesanal en la industria mexicana; señala que la forma de producción para acceder a un mayor nivel de producción y calidad fue favorecida por la capacitación.

3 Las guayaberas son prendas de vestir que cubren la parte superior, de manga corta y larga, adornadas con alforzas de origen cubano que se popularizaron en Yucatán.

del estado. La relación laboral con capital comercial se sostiene por intermediarios y su comercialización al exterior se realiza mediante programas de apoyo gubernamental.

Yucatán tiene ventajas sobre otras regiones en México respecto a puntos de comercialización; además de las ciudades medias, están los sitios turísticos al interior de la península. La oferta de productos textiles artesanales abarca desde zapatos, trajes de baño y tradicionales, ropa informal y de alta costura, hamacas y accesorios. No es fortuito que las bordadoras yucatecas practiquen 26 de las 36 técnicas que se conocen a nivel nacional, 16 a mano y 10 a máquina, y que además se reconozca a las trabajadoras como expertas matizando los bordados (entrevista a Silvia Terán y a Carlos Worbis 2013).

Finalmente está el binomio de la relación laboral que sostiene esta modalidad. Se dispone de un conjunto de medidas de política pública para organizar y fomentar el bordado y la confección en el estado. Desde alianzas políticas y familiares en el sector textil mediante la licitación a programas gubernamentales y la promoción de apoyos a la exportación. Se crean tiendas especializadas en artesanía y plazas comerciales para venta en la que el productor entrega a un intermediario sus textiles a comisión. También se facilita la constitución de cooperativas para los pueblos tradicionales en textiles en donde el representante no forma parte del conjunto de trabajadores, es un administrador empresario dedicado a poner en circulación suministros y productos a comisión en los locales del centro de Mérida.⁴

El sistema se mantiene porque articula intereses individuales de dos agentes; por un lado, los trabajadores de casa disponen de un trabajo en localidades con limitadas fuentes de trabajo. Por otro, los intereses privados del capital comercial en el que emigrados han encontrado beneficios extraordinarios invirtiendo exclusivamente en insumos y pago al trabajo, sin gastos derivados de prestaciones sociales. Estos aspectos se aprecian como beneficios en la economía estatal en términos de empleo, ingreso y derrama hacia otros sectores, aunque el beneficio extraordinario se canaliza a un solo agente económico.

2. La protoindustria novohispana

A grandes rasgos, se conoce como protoindustria a un conjunto de características que analizan la industrialización y el papel de la manufactura casera. La orientación teórica tiene un enfoque regional y demográfico porque, entre otros aspectos, discute la relación urbana y rural de complementariedad o de exclusión de las actividades económicas. También evalúa el papel del comercio extrarregional como factor crucial de impulso económico en el que participan familias:

⁴ Dado el amplio apoyo institucional por parte del estado, su profundización puede ser tema en otro artículo; aquí solo se retoma como una reflexión en la sección final.

La protoindustria novohispana se refiere a una producción para el mercado que surge durante el sistema económico colonial bajo diversas formas de organización, no obstante, tiene una similitud con el caso europeo y es la base estructural común de trabajo doméstico con la familia como unidad básica de producción que produce para el mercado (Miño 1989, 801).

Durante la Colonia se distinguen dos formas: obraje y tejedoras indígenas. Estas últimas tienen la particularidad de crecer como un colectivo por la expansión de la propiedad privada agraria española, cuyo eje de organización era el tributo. Se trataba de mujeres y de unidades de hogar dispersas geográficamente que aportaban, con su trabajo textil, productos para un mercado extrarregional. El alcalde virreinal e intermediarios participaban en la relación laboral y estos elementos históricos no son ajenos al modelo de trabajo en casa que actualmente subsiste en la entidad. La diferencia estriba en el cambio de agentes económicos, pero la relación en esencia está vigente; mediante medidas de política pública, el gobierno estatal fomenta la actividad y el sector empresarial organiza el trabajo.

La historia es un referente mediante el cual comprendemos cómo los encomenderos y comerciantes españoles limitaron la acumulación de capital local a diferencia del caso europeo. La consecuencia para las regiones conquistadas fue la escasa posibilidad para iniciar una incipiente industrialización durante el proceso colonial. Lo que no impidió la relación de subordinación colonial que permitió a la Corona española tomar tiempo de trabajo en casa para cumplir con el servicio personal y acumular beneficios extraterritoriales.

Es también revelador cómo el sistema colonial aprovechó la infraestructura física que los nativos habían establecido en el mundo mesoamericano. Los mapas y caminos de rutas fueron usados para el comercio, así como las casas de descanso para recibir a los comerciantes. Finalmente el factor demográfico tiene una particularidad en Yucatán y es la relación que guardan los municipios de especialización textil en la actualidad y los de mayor población indígena en el pasado (Tanck 2005, 206). Resulta significativo que en el sur del estado se concentrara la mayor cantidad de mano de obra para tributo y ahora sea la de mayor especialización en bordado y tejido de hamacas.

3. Metodología

Parte de la complejidad metodológica para cuantificar el trabajo de personas dedicadas a maquila a domicilio es la fuente de información; la realidad es que es aproximación e identificación espacial a partir de encuestas nacionales oficiales. “Si bien el origen microsociedad del fenómeno muestra limitantes y examinarlo con agregados macro puede subestimarlos” (Alonso 2004, 16). Más allá de los estudios de caso que

ahora han sido examinados a escala estatal, la obtención del *número de trabajadores a domicilio* proporciona información del entorno físico-geográfico de la actividad. Al saber su ubicación, los aspectos articuladores son considerados además de los ya mencionados como crisis económica en un nivel macro y perfil sociodemográfico definido y que se diferencien porque algunas regiones con crisis y perfil demográfico no se dedican a esta actividad. Se puede observar, por ejemplo, regiones dedicadas a esta actividad próspera con respecto a otras regiones del país.⁵

Como eje de estudio, el lugar de trabajo permite exponer las condiciones tecnológicas, sanitarias, ambientales y legales del trabajo. Al examinar la estructura económica con esta óptica, se confronta el espacio físico donde se generan bienes y servicios. Algunas actividades económicas, por su naturaleza, se realizan fuera de los establecimientos, por citar un caso, la producción de cultivos requiere de parcelas, así que el espacio donde se concretan es fuera de un local. Por su naturaleza, otras como la construcción o el comercio también tienden a realizarse fuera de un local. Están otras que no se realizan en establecimientos, sino en el domicilio de un patrón, como los servicios de limpieza o jardinería. Específicamente la generación de bienes de manufactura comúnmente se lleva a cabo en establecimientos destinados para tal fin.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), en Yucatán hay entre un 50% y 57% de los trabajadores activos que no tuvieron un local para producir durante los años de 1995 a 2004. La actividad manufacturera del Estado, en particular de trabajadores activos laborando fuera de locales, se incrementó durante el período del 13% en 1995, al 43% en 1999. Estos resultados muestran formas de producción en locales y fuera de ellos para dicho sector; en contraste, otros sectores económicos sí mantienen un patrón y participación como la construcción y los servicios domésticos (INEGI-ENE 1995-2004).

La condición de precariedad laboral urbana y rural de trabajadores en casa que fabrican, arman y empaquetan diversos productos en los múltiples sectores está documentada por otros estudios (OIT 1995; Peña 1994; Juárez 2004; Alonso 1988). Así como también el perfil sociodemográfico de las mujeres dedicadas a esta actividad y que se vincula con la competitividad en períodos de crisis (Tomei 1999; Rossignotti 2006; Arias 1998; Barrios y Hernández 2004; Rejón 1998). No obstante, la dirección de este estudio se orienta a las formas en que se expresa el trabajo a domicilio en un sector, el más tradicional y visible por la amplia gama de productos en Yucatán.

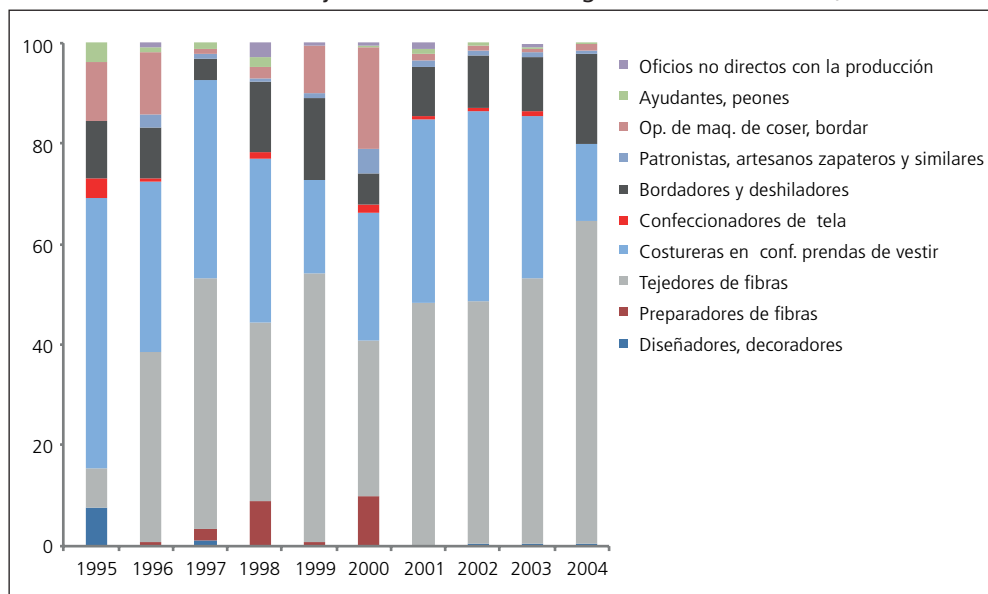
Empleando los microdatos de la ENE, se reconstruyó una serie histórica que abarca el período de 1995 a 2004 con el número de trabajadores sin distinción por género de los diversos oficios desempeñados en el sector textil de Yucatán (gráfico 1). Los resultados muestran un crecimiento de personas trabajadoras que se dedican a tejer fibras, del 7,7% en 1995 pasó a 64,2% en 2004. Aunque en menor cuantía, también

5 Un caso de estudio es una región en Yucatán cuya actividad principal era la maquila a domicilio y que presenta indicadores a nivel municipal de consumo, desigualdad y pobreza positivos. Ver Yúnez et al. 2011, 18.

se aprecia un crecimiento en la proporción de personas trabajadoras dedicadas al bordado y deshilado. Ambos son oficios con habilidades derivadas de aprendizajes formales e informales de las personas tejedoras. Actualmente la promoción para realizar actividades textiles es parte de una política de empleo del estado para las mujeres que viven en localidades rurales.

La proporción de personas trabajadoras que se ocupan como costureras en la confección de prendas de vestir muestra una disminución durante el período examinado del 53,9% en 1995 al 15,4% en 2004. Esta es una singularidad en el contexto yucateco respecto a otros estados de México que se han especializado en la confección de ropa en su fase de armado, como Puebla o Guanajuato. Existen argumentos de peso que explican la situación: uno es la forma deliberada en que el estado de Yucatán, mediante una serie de medidas de política pública, ha fomentado actividades asociadas con otros oficios textiles como el tejido y el bordado; otro es la herencia cultural transmitida de generación en generación de las mujeres yucatecas.

Gráfico 1. Personas trabajadoras domiciliarias según oficios en Yucatán, 1995-2004



Fuente: Méndez 2016, 184, con datos de la ENE 1995-2004.

En cuanto a las características sociodemográficas de personas trabajadoras textiles, los datos de la ENE (cuadro 1) destacan un predominio del género femenino y creciente que pasó del 84,6% en 1995 al 93,1% en 2004. Durante el período examinado, el promedio de edad de personas trabajadoras fluctuó entre los 34 y 43 años. Mientras que el número promedio de hijos ha permanecido constante en 3 hijos(as). Es notable la disminución en los años de escolaridad, de 7 años en 1995, a 3 años en 2004.

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

Cuadro 1. Características sociodemográficas de personas trabajadoras textiles en Yucatán, 1995-2004

Año	Años de escolaridad	Edad promedio	Promedio de hijos	% de mujeres laborando
1995	7	43	3	84,6
1996	5	37	3	85,7
1997	4	38	3	77,7
1998	4	37	3	85,7
1999	4	35	2	92,4
2000	4	34	3	91,3
2001	4	36	3	91,3
2002	4	37	3	94,5
2003	4	38	3	91,2
2004	3	40	3	93,1

Fuente: Méndez 2016, 188, con datos de la ENE 1995-2004.

Posterior al trabajo de gabinete, se realizaron visitas a los municipios donde se registró el mayor porcentaje de trabajadores a domicilio en la rama textil de acuerdo con los resultados de los datos de la ENE, además de considerar la opinión de los especialistas entrevistados en Mérida para la selección de municipios. En la muestra obtenida, el 63% de la población de los municipios encuestados son hablantes de maya, contra un 33% a nivel estatal para 2010. Los criterios de selección de los entrevistados fueron que la personas realizaran alguna actividad textil y que vivieran en los municipios seleccionados, no se consideró el género. Se aplicó un muestreo no probabilístico bola de nieve y se alcanzó el nivel de saturación teórica con 16 personas entrevistadas. El trabajo de campo se realizó durante los meses de septiembre y octubre de 2013. Dado que la composición de la muestra es de 15 mujeres y un hombre, el resto del texto se redactará en femenino.

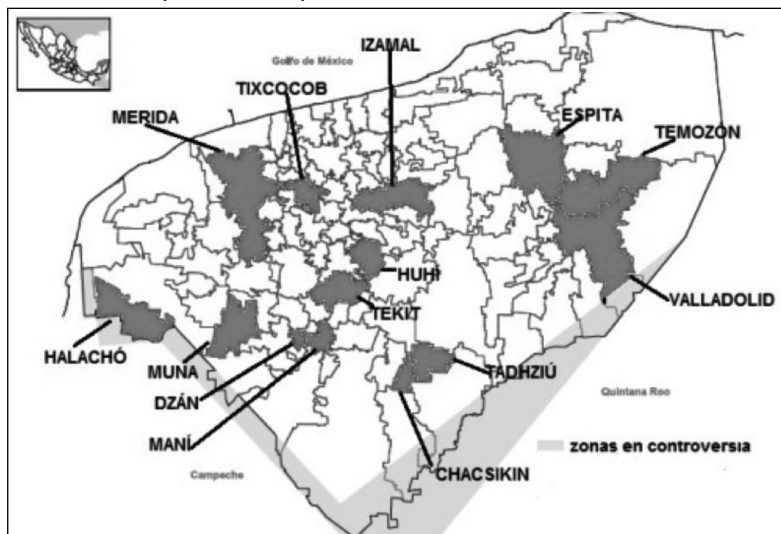
Cuadro 2. Listado de personas entrevistadas según edad, sexo y lugar de origen

Nombre de pila	Edad	Sexo	Estado civil	Número de hijos	Municipio / localidad
Lucía	43	Mujer	Casada	3	Tekit
Noemí	65	Mujer	Casada	4	Chacsikin
Felipe	38	Hombre	Casado	2	Chacsikin
Elia Aidee	33	Mujer	Casada	1	Izamal / Kimbilá
Empleada de gobierno	39	Mujer	Casada	4	Tekit
Maxmiliana	67	Mujer	Casada	12	Huhí
Lucely	40	Mujer	Casada	3	Chacsikin
Rosa María	26	Mujer	Casada	3	Temozon
Leydi Guadalupe	32	Mujer	Soltera	0	Espita / SA Xibulu
Encarnación	58	Mujer	Casada	6	Espita / Nacuche
Petrona	42	Mujer	Casada	6	Tadhziu
Hermína	67	Mujer	Casada	7	Halachó / Cepeda
María Ángela	60	Mujer	Casada	10	Valladolid / Xochen
Leydi Concepción	54	Mujer	Casada	9	Tixkokob / Hubilá
Emima	38	Mujer	Casada	3	Dzán
Pilar	74	Mujer	Casada	2	Muna

Fuente: Méndez, trabajo de campo, 2013.

El mapa 1 señala los municipios que fueron visitados durante el trabajo de campo, la recolección de información permitió configurar las rutas y clases del trabajo a domicilio en el estado.

Mapa 1. Municipios visitados en Yucatán, México



Elaboración propia, 2019.

4. Lugar y clases de trabajo: bordadoras, tejedoras y armadoras

Con el análisis de las entrevistas realizadas, se identificaron tres actividades como las más importantes en el trabajo a domicilio en Yucatán: a) el bordado en sus distintas formas; b) el urdido de hamacas; c) el armado de piezas. A continuación, se describe cada una de estas actividades y los municipios con reconocimiento estatal por volumen, calidad y especialización.

4.1 *El bordado en sus distintas formas*

La primera clase con dos categorías la encontramos en el bordado y la costura desde los tiempos prehispánicos, en la cotidianidad y religiosidad del pueblo maya. La antropóloga Silvia Terán ha profundizado y recolectado una vasta información sobre sus formas de producción y comercialización. Las bordadoras, como comúnmente se las conoce, son mujeres dedicadas a la producción de blusas, hipil y fustán,⁶ vestidos, manteles y otros artículos en los que se aplican diferentes técnicas de bordado (entrevista a Silvia Terán Contreras, 27 de septiembre de 2013). Encontramos que, bajo esta clase, existe una especialización por técnicas a mano que se describirán más adelante.

El bordado maya ha significado para ellas un medio para acceder a un ingreso monetario complementario; esta habilidad se adquiere predominantemente con el aprendizaje heredado de generaciones y de forma autodidacta. Lo que se destaca es la destreza para combinar armoniosamente los colores y matizados de los bordados que realizan a mano o a máquina. La instrucción se inicia en la niñez con puntadas sencillas, enseñadas por las abuelas y madres, las mujeres se sientan “a descansar” después de las labores domésticas bordando y transmiten el gusto y habilidad a las niñas.

A diferencia de otras regiones, particularmente en Yucatán la ropa típica es de uso cotidiano con tendencia a realzar los bordados usando telas e hilos de diversa calidad que conducen a la diversificación del producto de la ropa estilizada y un auge de la misma que marca una diferencia con el resto de los estados mexicanos. El uso del bordado a mano está además en una amplia gama de productos: cintos, prendas de alta costura, zapatos bordados, bolsas, y en la cotidianidad tanto en los ámbitos urbanos como rurales. Existe un mercado doméstico regular y estable promovido con las fiestas regionales que fomentan su consumo. Los bordados se realizan en los domicilios a pedido de un cliente y en diversas ocasiones son intermediarios los que también colocan el producto en el mercado.

⁶ El hipil y el fustán son piezas de la vestimenta tradicional femenina confeccionadas en tela de algodón; la primera es en forma rectangular a la que se hace una abertura cuadrada a manera de cuello, que se adorna alrededor con una tira de bordados, y el segundo es una enagua que sobresale bajo el hipil también bordada (Ruiz 2012, 105).

La forma de producción cumple con los requisitos conceptuales para ser considerada dentro de la modalidad de trabajo a domicilio por ser confeccionada en los hogares, bajo una condición de intermediación y en la que se emplea un medio mecánico. El trabajo en casa textil artesanal se da por la presencia de un intermediario que puede trabajar con la localidad, utilizando la mano de obra hábil para elaborar un producto. En esta situación, el intermediario entrega materia prima, misma que se descuenta en el pago que se realiza por pieza terminada. Por lo que se refiere a la segunda condición, la actividad se realiza al interior de sus viviendas, pudiéndolo hacer en horario continuo o durante las horas en las que no hay trabajo doméstico y/o laboral. Para la producción de hipiles, resulta notoria la ausencia de fábricas o establecimientos; en el caso de las guayaberas, pantalones y blusas, hay tipo talleres que parcialmente generan la producción, complementándose con trabajo en casa.

Los consumidores nacionales y extranjeros compran directamente en Mérida o bien vía internet blusas con bordados de hilo contado (conocido también como punto de cruz) y telas finas. Esta situación es opuesta a la crisis de oferta artesanal referida por Guzmán (2011, 117) en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, resultado de la falta de atención por parte de los agentes económicos en asuntos primordiales como son la capacitación y comercialización de los productos artesanales. El estado de Yucatán ha instrumentado varias medidas para la comercialización, apoyándose en organismos creados para este fin: la Casa de las Artesanías en 1978 con cuatro sucursales; el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya creado en 2000 dispone de un programa de atención a personas y grupos productivos mayas de zonas marginadas, promueve los productos artesanales en ferias a nivel regional y estatal; un Instituto Promotor de Ferias y convenios de colaboración entre la Casa de Artesanías del Gobierno del Estado, la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTM) y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

Otro canal de comercialización es la creación de cooperativas que funcionan más como un tienda comercializadora en el que un patrón facilita el flujo de dinero para instalar una tienda en el centro de la capital y éste recolecta la producción familiar de los hogares en los municipios aledaños con la promesa de pago al momento en que se concrete la venta.

A continuación, se muestra un cuadro resumen en el que se aprecia la especialización por categorías de trabajo en función de la técnica textil empleada, la localización geográfica y los nombres de los municipios yucatecos (cuadro 3).

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

Cuadro 3. Técnicas de bordado a mano o a máquina en Yucatán y especialización municipal

Municipios especializados	Bordado a mano
Sur: Dzan, Tadhziú, Chacsikín y Oxucutzcab	Puntada de cruz española
	conocida como costura contada o hilo contado.
	Nombre maya: <i>Xok Chuuy</i> y <i>Xoxbil Chuuy</i>
Oriente: Valladolid, Chemax, Tizimín, Espita y Temozón	Puntada plana maya
	<i>Chuuy K'ab, Mul Chuuy, Le e Subin Che u, XkaKaap y Mol Mis</i>
Bordado a máquina pedal y motor	
Tahdziú, Izamal	Macizos y jaspeados
	Calados (<i>Xorby Chuuy</i>)
Maní	Rejillas y renacimientos (Petatilla)
	Richeliu
Mérida	Bordado digital

Fuente: Méndez, trabajo de campo, 2013.

El bordado a mano y el costurado se realiza en la mayoría de los municipios yucatecos, aunque Muna, al poniente del estado, es reconocido por su volumen de producción y calidad. Tiene un sistema de maquila artesanal colectivo; de acuerdo con los datos recolectados en campo, en el municipio hay mujeres bordadoras que además tienen contratadas a otras que colaboran para lograr cierto volumen en prendas y variedad de las mismas. Este municipio se ubica a dos horas de la capital y es lugar de paso para llegar a la zona arqueológica de Uxmal. La forma de organización es simple, cada una de ellas se lleva encargos y los trabaja en su domicilio, se les entrega el material, telas e hilos y se les paga por pieza bordada. Las mujeres líderes tienen dos puntos de venta importantes: la plaza de la cabecera municipal y locales en la zona arqueológica, además de que frecuentemente se trasladan a Mérida para colocar sus piezas en otros comercios y para el abastecimiento de materia prima.

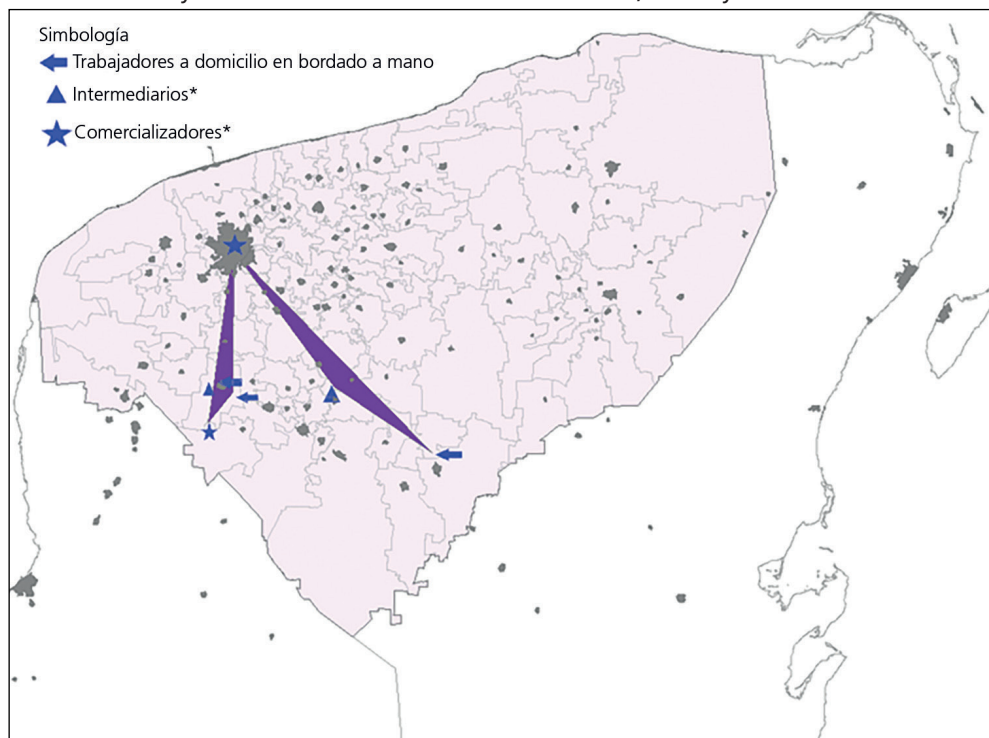
Otro municipio especializado en bordado a mano es Tadhziú, a 145 kilómetros de la capital del estado; según entrevista a Silvia Terán (2013), en el poblado hay más de 200 hombres involucrados en la tarea de cubrir la demanda regional del punto de cruz, apoyados por las mujeres en términos de pintar el canevá⁷ que ellos bordan. Todos trabajan en casa pero, debido a las dinámicas de los hogares cuya responsabilidad recae en la mujer, son los hombres quienes dedican más tiempo a las actividades artesanales” (entrevista a Silvia Terán Contreras, 27 de septiembre de 2013).

Por entrevista directa nos hemos informado que semanalmente llega a Tadhziú una mujer del municipio de Teabo a comprar bordados realizados a mano (en-

7 La malla de algodón de canevá es una tela cuadrículada blanca en la que se marcan las figuras a realizar, para posteriormente ser bordadas; el tamaño de la cuadrícula varía siendo el número dos el más usado en el municipio.

trevista a bordadora 2013). Cabe señalar que, si bien Teabo es reconocido por su especialización a escala estatal, también la Tadhziú complementa su producción y especialización. El mapa 2 muestra los sitios de suministro y comercialización de Muna y Tadhziú como casos ejemplares del bordado a mano con punto de cruz y punto plano.

Mapa 2. Ubicación geográfica de trabajadores a domicilio, intermediarios y comercializadores de bordados a mano, Muna y Tadhziú



Fuente: Méndez 2016, 199.

Maní es un municipio al sur del estado que se dedica a los bordados a máquina –otra clase de trabajo–, se lo reconoce por la costura a mano con la técnica de punto de cruz o hilo contado. En este lugar las costureras confeccionan ropa típica, vestidos y blusas bordados con máquinas semiautomáticas y adicionando otra técnica: el calado sobre el bordado ya realizado. Encontramos un sistema de producción de familias extensas en donde cada núcleo familiar se responsabiliza de una de las fases del proceso: la compra de suministros, la elaboración de trazado, cortado, alforzado, armado y comercialización del producto.

En un recorrido por la cabecera municipal, se puede observar en el interior de las viviendas una gran cantidad de suministros y avíos para la costura, ropa colgada y

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

empacada. También es común ver en la entrada de las casas a mujeres cosiendo con máquinas y quitando tela para los calados de los bordados. La actividad además se ha extendido a los habitantes de la localidad de Tipkal en el mismo municipio.

Una de las más importantes comerciantes y fabricantes de ropa del municipio es la señora Valle, quien dispone de un local en el que se muestra una amplia variedad de mercancías (imagen 1). Las costureras que trabajan para ella en el local, además de vender, cortan tela de las piezas ya bordadas a máquina exhibiendo así su técnica. La venta directa en el local funciona en paralelo con envíos a clientes de otras regiones de México. En el municipio también existe un número considerable de costureras que maquilan⁸ blusas, conjuntos e hipiles de hilo contado (entrevista a funcionaria municipal 2013). Entre las prendas con mayor demanda están los hipiles, muy apreciados por la inversión de tiempo que lleva elaborarlos –hasta tres meses–, por lo que su precio alcanza cifras significativas.

Imagen 1. Accesorios y prendas bordadas en Maní



Fotografía: Jimena Méndez-Navarro, tienda en Maní, octubre de 2013.

En resumen, podemos identificar al menos dos modalidades de trabajo a domicilio en Maní: a) mujeres que contratan a otras para realizar el calado de prendas bordadas y que son pagadas por pieza; b) microempresas donde los integrantes de una familia extensa trabajan por segmentos. Unos miembros del núcleo se dedican a adquirir los suministros, otros el corte, unos más al bordado y otros a la comercialización. Parte de las actividades se realiza en los domicilios, pero este caso se perfila más como una empresa familiar al controlar todas las etapas del proceso.

⁸ El término maquilar alude a personas que trabajan en sus hogares para una tercera persona generando prendas.

La ubicación geográfica del municipio es estratégica; permite estar conectado con varias rutas de transporte público que llegan a la capital pasando por varios municipios del sur como Oxucztcab o Peto. Destaca de Maní la dirección de los flujos de comercialización de textiles y suministros. A pesar de poder vincularse por la cercanía a los municipios urbanos citados, es mayor la dependencia con la capital. La explicación puede ser la variedad requerida en los insumos, el volumen de producción y costo que ofrece Mérida en relación a Peto.

Kimbilá, localidad del municipio de Izamal, logra posicionarse como un importante punto que abastece a los comercios de Mérida. Los inicios de esta tradición se registran en el estudio de Rodríguez (1981) que en 1978 en el que identificó la llegada de máquinas de coser a esta localidad, cuando estas ya existían en Dzan y en las que se mencionaba la importancia que había adquirido Izamal como lugar turístico; Kimbilá se localiza a cinco minutos de Izamal y cuenta con transporte directo a Mérida.

Por entrevista a una mujer productora y comerciante, esposa de un miembro de larga tradición en maquila textil de Kimbilá, se identifica que un canal de comercialización es la plaza central del municipio (imagen 2). Este canal es un privilegio otorgado por el municipio a su suegro, al que se le reconoce por el tiempo que se ha dedicado a la confección (entrevista a bordadora 2013).

El sistema de organización, al igual que Maní, es el negocio familiar cuya producción se ejecuta en el domicilio, no tienen intermediarios, los insumos como telas y avíos son comprados en los almacenes de Mérida. La traza, corte y el bordado a máquina semiautomática en vestidos y blusas se reparten a la familia nuclear y extensa, y finalmente la venta la realizan regionalmente. Los negocios familiares disponen de transporte propio que, junto con el mejoramiento de la infraestructura vial, favorecen los traslados a ferias de otros municipios para incentivar la comercialización. Las familias productoras de la localidad de Kimbilá han manifestado que, desde hace más de una década, las vialidades no eran lo suficientemente buenas y se demoraban en los viajes hacia otros municipios en Cenotillo y Dzitás en fechas especiales de festividades patronales; en la actualidad han mejorado.

Un sistema alternativo al descrito consiste en que negocios familiares dan trabajo de maquila a domicilio a otras familias que no poseen ni las máquinas ni los materiales a la localidad de Citalum en el mismo municipio de Izamal (entrevista a bordadora 2013).

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

Imagen 2. Bordados en Plaza de Izamal y Halachó, Yucatán



Fotografías: Jimena Méndez-Navarro, tienda en Maní, octubre de 2013.

169

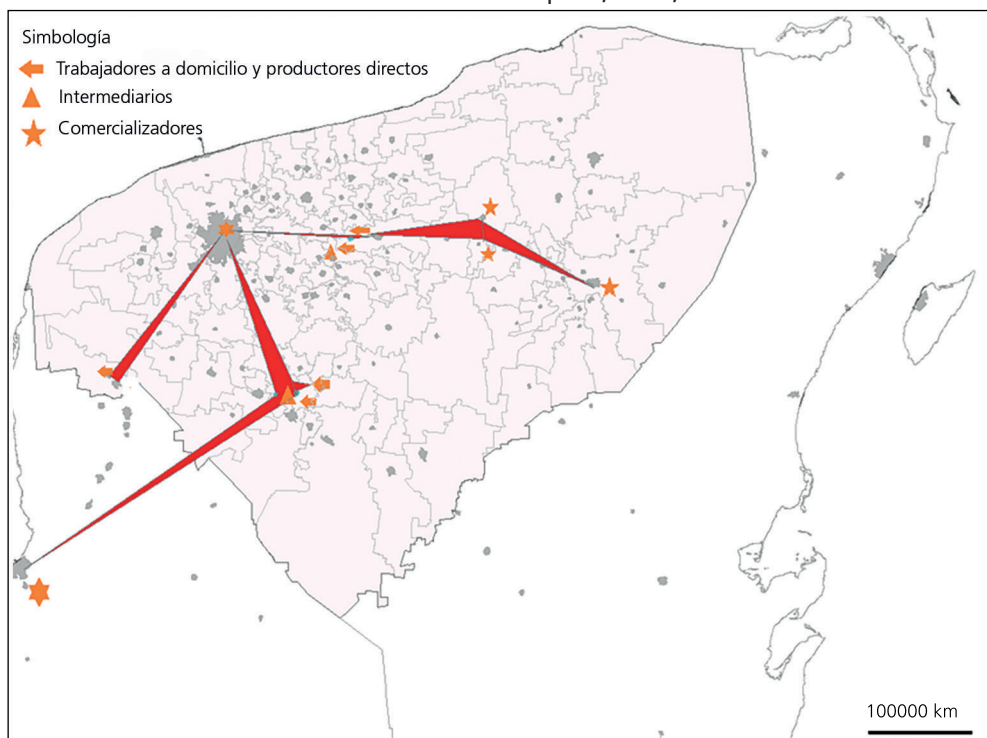
Cepeda, localidad del municipio de Halachó, al poniente del estado, también se caracteriza por los bordados a mano, además de ser el lugar de nacimiento de algunos de los miembros de una familia de empresarios de origen libanés que en la actualidad posee varias maquiladoras de ropa. A diferencia de lo que ocurre con municipios como Muna, no hay lugar turístico importante, por lo que la modalidad subsiste gracias a un consumo local. Este municipio es la puerta a Campeche, a cinco minutos a Maxcanú, un municipio en el que se instaló hace años un gran establecimiento maquilador y que hoy está cerrado.

Los suministros se consiguen en Mérida, las mujeres venden un volumen y variedad de prendas muy pequeño, no contratan a otras mujeres. Las bordadoras viven en localidades aledañas a la cabecera municipal, su mayor punto de venta está en el mercado municipal. Los medios de transporte son motos adaptadas con un costo accesible, este medio motriz impacta positivamente en la comercialización de los productos textiles y en la compra de insumos, conectando a localidades cercanas a las cabeceras municipales.

Los tres municipios (Maní, Izamal y Halachó) que acabamos de describir en la clase bordado a máquina permiten establecer que la cercanía con centros turísticos condiciona la producción para abastecer este mercado. Mérida continua siendo el principal suministrador de materia prima y los trabajadores y su producción local tienen de referencia los puntos de venta de las cabeceras municipales, así que el acceso y circulación de productos se realiza mediante transporte público. Las personas

productoras con mayor riqueza logran agilizar su comercialización en ferias gracias al mejoramiento de la infraestructura. Los municipios considerados en la modalidad de bordado a máquina al sur y oriente de la capital son heterogéneos en las formas de canalizar su producción y están en función de la accesibilidad física y recursos con que cuentan. El mapa 3 muestra el circuito de suministro, intermediación y destino de los casos descritos en esta clase.

Mapa 3. Ubicación geográfica de personas trabajadoras a domicilio, intermediarios y comercializadores de bordados a máquina, Maní, Halachó e Izamal



Fuente: Méndez 2016, 206.

4.2 El urdido de hamacas

Las hamacas al igual que los bordados son productos de uso local que se transformaron en bienes demandados por los turistas; actualmente constituyen una importante fuente de ingresos en muchas localidades de municipios lejanos a la capital. Su elaboración se realiza a mano y no se encontró evidencia de fábricas de hamacas en la entidad. No obstante, el comercio electrónico de hamacas es significativo, al menos dos proveedores del directorio de Pymexporta⁹ declaran en su página de internet trabajar con 500 familias

⁹ Los centros Pymexporta son espacios físicos de atención especializados en comercio exterior para apoyar a que las micro, pequeñas y medianas empresas se inicien o se consoliden en el proceso exportador.

yucatecas tejedoras de hamacas. Las hamacas son elaboradas en bastidores de madera, con el uso de agujas y una gran habilidad aprendida por familias que residen en las localidades rurales del estado. A diferencia de otros productos artesanales, la materia prima principal, los hilos, se elaboran en el municipio de Tixcocab en una fábrica.

La red de producción llega a un mercado internacional con gran éxito por la calidad y diversidad de puntadas realizadas en cada hamaca que han incrementado su valor agregado al introducir otros materiales. Debido a la ausencia de fábricas de hamacas queda la interrogante de identificar dónde se genera la producción que empresarios locales promueven por medio del comercio electrónico. El circuito productivo se compone de municipios dispersos en el sur y oriente del estado, apoyados por la intermediación, aspecto clave para su mantenimiento. Los municipios intermediarios se localizan en las cercanías a la capital del estado y los municipios productores en la lejanía. El urdido de hamacas tiene un estudio pionero en el que ya se había detectado el gran potencial del producto (Littlefield 1976), por otro lado, las entrevistas realizadas en trabajo de campo confirman que desde hace más de 20 años se realiza dicha actividad. Las encuestas identifican un significativo número de personas tejedoras en Chacsikin, Espita y Temozón. Esto se confirmó al cruzar la información con la ENE que proporciona los perfiles laborales de personas trabajadoras en oficios, posición en el empleo, tipo de empleador (INEGI-ENE 1995-2004).

Por el trabajo de campo se identificó que los municipios con mayor producción de hamacas son Espita, Chacsikin y Temozón. Visitamos Espita y, en la localidad San Antonio Xuilub, el urdido de hamacas con hilo sintético sostiene a muchas familias. La red se inicia con una persona de un municipio de intermediarios que entrega semanalmente insumos a tres personas residentes en San Antonio y ellas los reparten a 45 hogares en la localidad. La confección se realiza en bastidores de madera instalados en los hogares (imagen 3). Transcurrida una semana, la persona intermediaria recoge y les paga por hamaca terminada. Posteriormente las llevan en transporte propio a otro municipio Tixcocab; en este punto, personas tejedoras de San Antonio pierden el rastro de su producción. Lo interesante de este caso es que estatalmente al municipio de Tixcocab se lo reconoce como productor y el hallazgo del trabajo de campo es que parte de la producción proviene de otro municipio, en este caso, una localidad de Espita. Nótese que, en ausencia de intermediarios como estos, simplemente las personas tejedoras-trabajadoras domiciliarias no existirían por los costos de traslado y la compra de material. Por ejemplo, el transporte público recorre una ruta diaria de Espita con destino final a Mérida, pasando por la localidad, cuya duración es de cuatro horas. El costo aproximado de la localidad hasta Mérida es de \$ 113 pesos mexicanos. La otra ruta disponible tiene una duración de 2h30 y un costo de \$ 130 pesos. Tixcocab no es un municipio cercano a Espita, el primero se localiza al poniente y el segundo está más al oriente, así que

Imagen 3. Hamacas de Tixcocob



Fotografía: Jimena Méndez-Navarro, octubre de 2013.

el papel de las personas intermediarias se hace inevitablemente valioso para todos los agentes involucrados.

172

Chacsikin, al sur del estado, es el municipio con mayor porcentaje de personas trabajadoras textiles a domicilio de acuerdo con la ENE. Los fines de la semana llegan dos personas de otro municipio Chumayel, reconocido localmente por su especialización en elaboración de hamacas, a realizar intercambios comerciales. Entregan conos de hilo sintético a por lo menos 40 mujeres; las hamacas elaboradas durante la semana previa son recolectadas y pagadas desde \$ 60 pesos hasta \$ 90 pesos por pieza. Las personas intermediarias canalizan esta producción a Mérida o a Playa del Carmen, en Quintana Roo. Esta red de producción y comercialización tiene al menos 15 años de estar operando de acuerdo con lugareños entrevistados. Al igual que sucede en el municipio de Espita, la presencia de un intermediario facilita un canal de empleo y perpetúa el trabajo a domicilio como personas tejedoras de hamacas. Se nota en la dinámica de intercambio que este municipio es mucho menor en tamaño y más aislado que la localidad de Espita.

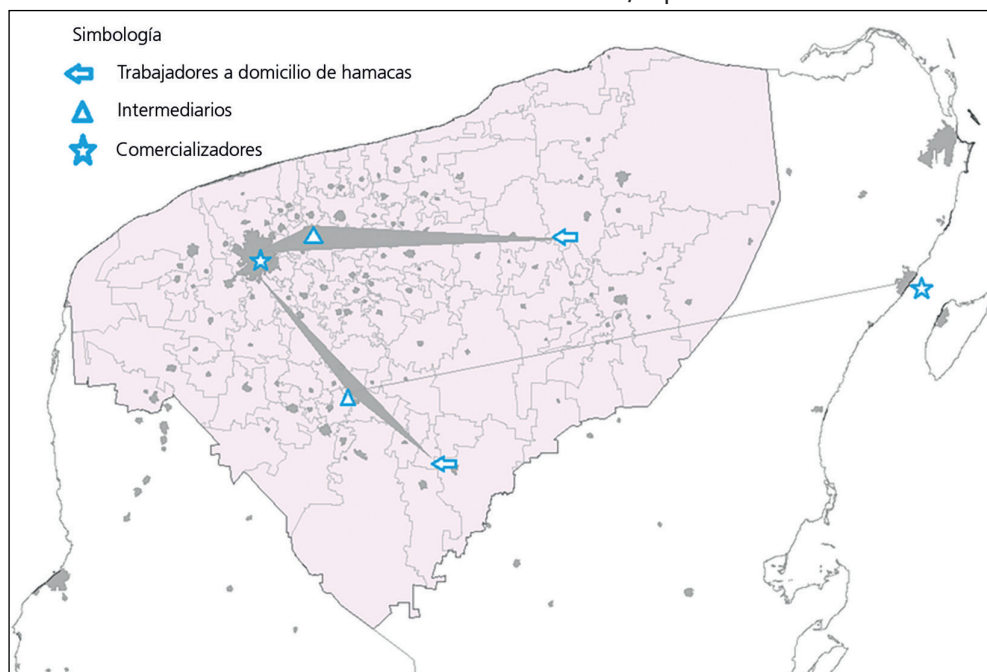
Los habitantes de Chacsikin enfrentan condiciones de accesibilidad adversas en cuanto a conexión con otros municipios y los intermediarios explotan este mercado de mano de obra cautiva para la producción. Por ejemplo, el transporte público recorre diario una ruta desde Mérida hasta Peto con una parada intermedia en Chacsikin. El costo aproximado desde Mérida es de \$ 65 pesos con una duración de 3h30. La carretera no está en óptimas condiciones, hay escasas alternativas de empleo, así que el trabajo del urdido resulta pagado a un costo inferior que en Espita. Es decir, las condiciones más limitadas del municipio de Chacsikin se reflejan en un costo por jornal menor por pieza terminada. Aunado al hecho de que alternativas de puntos de

venta para sus productos como rutas turísticas son nulos, así que, aún teniendo la iniciativa de conseguir los suministros, sin la ayuda de personas intermediarias tendrían dificultades en la colocación del producto.

Es importante destacar que, en el urdido de la hamaca, las herramientas básicas como el bastidor y las agujas se producen localmente. Las figuras elaboradas en el tejido no son iguales en todos los municipios, depende de la creatividad y habilidad de las mujeres dedicadas a ello y la diversidad de modelos es producto de la creatividad y de los insumos, específicamente los hilos empleados.

Los casos que presentamos no son únicos o exclusivos en el estado respecto a los municipios que participan en la elaboración de hamacas. Son pautas que prueban que se cumplen las condiciones establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1995) para ser conceptualizados como trabajo a domicilio. Se identifican las conexiones que hay entre el trabajo en casa, los intermediarios y los lugares donde se comercializa. El caso del municipio de Tixcocob, suministrador de materia prima desde hace unos cinco años, es particularmente interesante porque posee la fábrica de materia prima, comercializa a Mérida, es recolector de hamacas de otros municipios y además productor. Los residentes del municipio tejen hamacas que venden directamente en la plaza grande de Mérida los domingos. El mapa 4 muestra el circuito del producto hamaca.

Mapa 4. Ubicación geográfica de personas trabajadoras a domicilio, intermediarias y comercializadoras de hamacas: casos de Chacsikin, Espita-San Antonio Xuilub

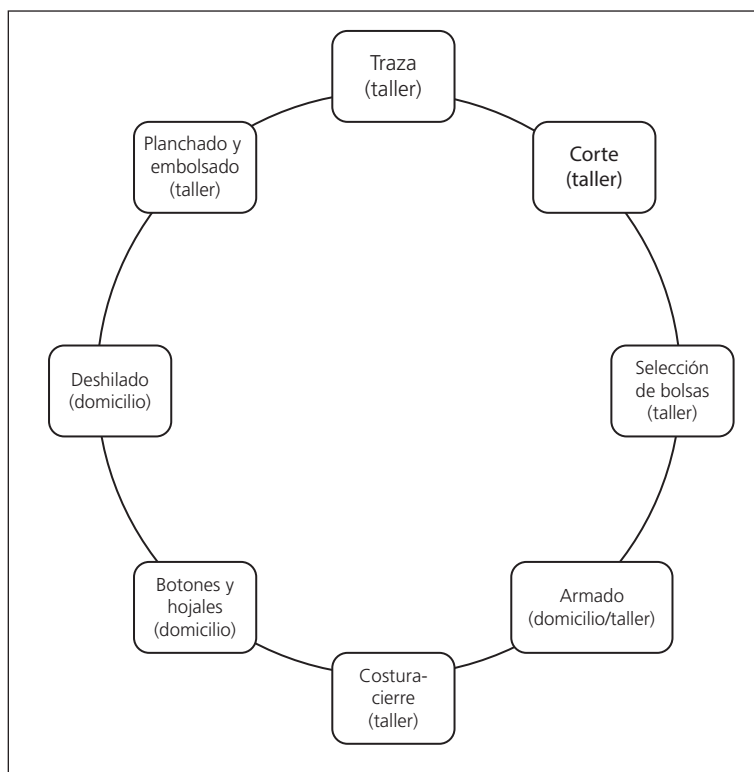


Fuente: Méndez 2016, 212.

4.3 El armado de piezas

La tercera clase es la tradicional modalidad de trabajo en casa que consiste en la confección de guayaberas y filipinas,¹⁰ ejemplo típico de una categoría con un proceso muy fragmentado que combina fases de producción en talleres y en hogares. Localmente la existencia de talleres constituyen espacios considerados dentro del hogar en los que se tiene todos los suministros e incluso maquinaria para realizar su trabajo. Esta producción está muy ligada con empresarios de origen libanés asentados en la capital y con talleres de confección en el municipio. Estos talleres-hogar con locales aparte venden directamente al público, o bien en establecimientos registrados en Mérida. De tal forma que, cuando los entrevistados refieren talleres, en realidad son viviendas adaptadas. El gráfico 2 muestra las fases de producción del proceso conocido como cadena para la elaboración de guayaberas.

Gráfico 2. Fases del proceso productivo en cadena para la confección de guayaberas, Tekit Yucatán, 2013¹¹



Fuente: Méndez 2016, 213.

10 La filipina es una blusa de chef adornada con bordado a máquina o a mano.

11 La traza, corte y armado son actividades realizadas mayoritariamente por hombres, mientras las mujeres se ocupan de deshilado y adornos.

El municipio de Tekit se caracteriza por la elaboración de guayaberas, se trabaja con talleres y a domicilio, además se confecciona uniformes y ropa exterior de caballero. En las viviendas de la cabecera municipal se puede observar a mujeres quitando los residuos de hilos de la precostura; por este trabajo les pagan 50 centavos la pieza. De fácil accesibilidad, cada media hora rutas de transporte van desde y hacia Mérida por un costo de \$ 25 pesos. Al grado que, en el transporte público, se puede mirar el traslado de los insumos y rollos de tela provenientes de Mérida.

Tradicionalmente el municipio ha logrado producir una amplia gama de modelos y con distintas calidades de guayabera. Algunas incorporan un bordado rejilla que se paga por pieza y se realiza de forma manual por mujeres. Los talleres ocupan maquinaria que se renta por mes al dueño de las fábricas ubicadas en Mérida en algunos casos. En el municipio, la forma que adquiere el trabajo a domicilio se asemeja a la maquila identificada en diversos estudios realizados en la región occidente y centro de México; la confección de ropa de bebé, caballero y dama la más estudiada, la más fragmentada (Alonso 1988; Arias 1998).

5. Conclusiones

Las relaciones laborales son construidas por los apoyos gubernamentales, el capital comercial y las personas trabajadoras dedicadas a estas actividades. Es una forma de organización laboral desarrollada en el hogar, de tipo artesanal y que se percibe como un trabajo que fomenta la creatividad de las personas tejedoras y bordadoras. Las posibilidades de incrementar los beneficios de la clase empresarial tienen su fortaleza en el capital humano local disponible que ha transmitido por generaciones esta destreza fomentada desde la época colonial.

Por otro lado, las personas trabajadoras han aceptado que, a falta de fuentes de empleo en sus localidades, los intermediarios ofrecen una práctica y segura fuente de ingresos, considerando que ellos proveen los insumos y pagan por pieza terminada. No obstante, hay una clara ausencia de interés respecto al destino final de su producto, en términos de precio y lugar de comercialización.

La relación rural-urbano se expresa en el momento en que las personas tejedoras y bordadoras transforman los insumos entregados por intermediarios provenientes de núcleos urbanos, en productos artesanales que se colocarán en los mercados. El mercado extraterritorial se mantiene por el consumo masivo de artesanía textil en el cual son especialmente demandadas las hamacas durante los meses de enero y agosto, y durante todo el año por consumidores locales.

Las diversas clases, municipios y bienes confeccionados por las personas trabajadoras domiciliarias invitan a una reflexión más conceptual sobre lo que De la Garza et al. (2010) ha definido como trabajo no clásico del tercer tipo en espacios fijos y

cerrados privados de reproducción, con interacciones precisas con patrones, proveedores y clientes, que puede ser retomado en futuros estudios, junto con las regulaciones laborales y las condiciones de precariedad, aspectos señalados por algunas de las personas entrevistadas.

Es una oportunidad de prosperidad social cuando el capital humano logra una especialización tal que la clase empresarial aprovecha, logrando armar un circuito de las personas productoras domiciliarias, intermediarias y consumidoras. Este sistema bien articulado ha sido posible por la intervención del estado y la política pública de fomento, que merecen una reflexión encaminada a diseñar una estrategia más focalizada que transforme el trabajo domiciliario en microempresas a las cuales se las debe dotar de capacitación, créditos y opciones de acceso al mercado externo.

Referencias

- Alonso, José Antonio. 2004. "El sistema dual de la maquila en México ante la reciente globalización". *Bajo el Volcán* 4 (7): 13-25. Acceso el 11 de agosto de 2013. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28640702>
- _____. 1988. "La maquila industrial domiciliaria en la metrópoli mexicana". *Estudios Sociológicos* 6 (18): 517-533.
- Arias, Patricia. 1998. "El trabajo femenino a domicilio ayer y hoy". *Sociológica* 13 (37): 78-98.
- Barrios, Martín y Rodrigo Hernández. 2004. *Tehuacán: del calzón de manta a los blue jeans. La nueva industria del vestido en México, los trabajadores y las comunidades indígenas*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos y Laborales AC.
- De la Garza, Enrique, Gustavo Garabito, Juan Hernández y José Guadalupe Rodríguez. 2010. "El trabajo no clásico y la ampliación de los conceptos de producción, control, relación laboral y mercado de trabajo". En *Hacia un concepto ampliado de trabajo: del trabajo clásico al no clásico*. Ciudad de México: Anthropos / UAM Iztapalapa.
- Guzmán, Marleni. 2011. "La industria de la confección en la subregión Pacífico Sur de México 1988-2004". Tesis de Maestría en Economía. Facultad de Economía Universidad Nacional Autónoma de México.
- Juárez, Huberto. 2004. *Allá... donde viven los más pobres: Cadenas globales-regiones productoras en la industria maquiladora del vestido*. Puebla: Universidad Obrera de México / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática). 1995-2004. México: Bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).
- Littlefield, Alice. 1976. "La industria de las hamacas en Yucatán, México". *Un estudio de antropología económica*. México DF: Instituto Nacional Indigenista (INI) / Secretaría de Educación Pública (SEP).

- Méndez, Jimena. 2016. “El trabajo a domicilio yucateco: un estudio regional sobre sus condiciones: el caso del sector textil 1990-2001”. Tesis de Doctorado en Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Miño, Manuel. 1989. ¿Proto-industria colonial? *Historia Mexicana* 38 (4): 793-818. Acceso el 5 de marzo de 2018. <http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2021/3065>
- Novelo, Victoria. 2004. “La fuerza de trabajo artesanal en la industria mexicana”. Simposio sobre la historia económica en la perspectiva arqueológico-industrial, segundo congreso nacional de historia económica: la historia económica hoy, entre la economía y la historia. México DF, 27-29 de octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1995. “Trabajo a domicilio. Informe V (1)”. Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión 82, Convenio 177. Ginebra.
- Peña, Florencia. 1994. “El trabajo industrial domiciliario, reflexiones a partir de un estudio de caso en Mérida, Yucatán”. En *El trabajo femenino en América Latina los debates en la década de los noventa*, editado por Beatriz Bustos y Germán Palacio, 193-214. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Rejón, Lourdes. 1998. “Bordadora de oficio, una dimensión de la mujer maya”. En *Rehaciendo las diferencias. Identidades de género en Michoacán y Yucatán*, editado por Gail Mummert y Luis Ramírez, 269-292. Michoacán: El Colegio de Michoacán / Universidad Autónoma de Yucatán.
- Rodríguez, Mariangela. 1981. “La proletarización del trabajo artesanal femenino”. *Yucatán: Historia y Economía* 4 (23): 3-18.
- Ruiz, Dalia. 2012. “Hipiles yucatecos, flores multicolores. Estética e identidad socio-cultural”. *Península* 7 (1): 102-122.
- Tanck, Dorothy. 2005. *Atlas ilustrado de los pueblos de indios. Nueva España 1800*. México DF: El Colegio de México / El Colegio Mexiquense / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Fomento Cultural Banamex.
- Tomei, Manuela. 1999. “El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: una visión comparativa”. *Cuestiones de Desarrollo. Documento de Discusión* 29.
- Rossignotti, Giovanna. 2006. “Género, trabajo a domicilio y acción sindical en América Latina”. En *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, editado por Abramo y Laís Wendel, 187-209.
- Pymexporta. Secretaría de Economía de México. Acceso el 2 de enero 2018. <https://bit.ly/2YNVJT8>
- Yúnez Naude, Antonio, Leticia Paredes, Jimena Méndez, Iveth Estrada, Pamela España y Valeria Serrano. 2011. “La dinámica de un territorio en Yucatán”. *Documento de Trabajo* 71. Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP.

Entrevistas

Entrevista a bordadora Elia Aideé Briones, Izamal, 24 de octubre de 2013.

Entrevista a bordadora Petrona Rivero Tamayo, Tadhziú, 3 de octubre de 2013.

Entrevista a Carlos Worbis Rosado, presidente de la Cámara Estatal de la Industria del Vestido, 23 de septiembre de 2013.







Entrevista a funcionaria municipal de Maní, Adriana Cardona Martínez, 19 de septiembre de 2013.

Entrevista a Silvia Terán Contreras, coordinadora del Área de Investigación y Curaduría del Gran Museo del Mundo Maya de Mérida, 27 de septiembre de 2013.

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

*Notions of personhood, the political and relationalities:
Paradigms of the anthropology of nature*



-  MSc. Geviller Marin. Coordinador pedagógico, Medellín en la Cabeza (Colombia). (geviller@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2021-3436>)
-  MSc. Francisco Neira Brito. Candidato a doctor Université de Sherbrooke (Canadá). (francisco.neirabrito@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8797-9906>)
-  MSc. María Elena Ramírez. Asesora de investigación en Tarea Asociación de Publicaciones Educativas (Perú). (elena.ram.gon@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4975-5589>)
-  Lic. Diana Soto. Presidenta de la Fundación Habitar (Chile). (dianasr@ug.uchile.cl) (<https://orcid.org/0000-0001-6977-4520>)
-  MSc. Javier Vásconez. Antropólogo visual e investigador independiente en temas comunicación multimedia. (jvasconez.vaca@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-6215-3147>)
-  Dra. Ivette Vallejo. Profesora-investigadora, Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio, FLACSO Ecuador. (ivallejo@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-6649-4336>)

Recibido: 29/05/2018 • Revisado: 27/09/2018
Aceptado: 05/04/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El artículo ofrece un recorrido conceptual por la antropología en el tratamiento de la relación entre las sociedades y el ambiente, que tuvo un punto de inflexión a partir de la denominada "antropología de la naturaleza". Este trabajo repiensa conceptos fundacionales como adaptación, naturaleza, cultura, alteridad y persona. El objetivo del artículo es abordar el quiebre paradigmático que ha permitido a la antropología enlaces y diálogos con otras disciplinas como la ecología, sociolingüística y la filosofía, atentas a la complejidad y que sugieren la unicidad entre naturaleza y cultura, en oposición a los enfoques dicotómicos y fragmentarios que las separan. En lo metodológico se procedió a la revisión y contraste de teorías y enfoques entre los campos disciplinarios señalados. El artículo presenta también algunas aproximaciones entre lo teórico y lo empírico, con ejemplos tomados de literatura sobre los Andes y Amazonía. En las conclusiones se señala la pertinencia que ha tenido el énfasis de la antropología de la naturaleza en enfocarse en la subjetividad y agencialidad de los seres no-humanos, y resignificar la categoría filosófica de persona desde el multinaturalismo, produciendo un giro ontológico que ha permitido enriquecer el debate sobre aquello que se considera sujeto agente en el mundo y por tanto sujeto de derecho, con planteamientos éticos para tratar las problemáticas del antropoceno.

Descriptors: antropología de la naturaleza; cultura; multinaturalismo; no-humanos; persona; sistemas socioecológicos.

Abstract

The article offers a conceptual journey of anthropology focusing on the way in which the relationship between societies and the environment has been framed, facing a turning point with the so-called "anthropology of nature". In this work, foundational concepts such as adaptation, nature, culture, otherness and personhood are rethought. The aim of the article is to address the paradigmatic break that has allowed anthropology to connect and engage in dialogues with other disciplines, such as ecology, sociolinguistics and philosophy, paying attention to the complexity and suggesting the uniqueness between nature and culture, in opposition to the dichotomous and fragmentary approaches that separate them. The article is the product of the revision and contrast of theories and approaches between the mentioned disciplinary fields. The article also presents some approximations about the theoretical and the empirical, with examples taken from the literature of the Andes and Amazon. In the conclusions the article highlights the relevance that the emphasis on the anthropology of nature has had by focusing on the subjectivity and agency of non-human beings, and in reframing the philosophical category of person from multinaturalism, causing an ontological twist. This has allowed for the enrichment of the debate about what is considered a subject agent in the world and therefore subject of law, with ethical approaches to deal with the problems of the anthropocene.

Keywords: Anthropology of nature; culture; multinaturalism; non-human; person; socioecological systems.

1. Introducción

La antropología del Ambiente es una subdisciplina interesada por el análisis de la relación entre la naturaleza y las sociedades (Guille-Escuret 1989). Llevada al estudio de la cosmología de los pueblos amerindios, ha permitido reconocer el carácter integral del relacionamiento que estos tienen con el ambiente (Descola 1986; Gadgil 1996; Brondízio et al. 2010; Eloy y Emperaire 2011). Es también el marco de emergencia de renovadas epistemologías para la comprensión de los problemas socioambientales del antropoceno.

El presente artículo repiensa conceptos fundacionales partiendo de una revisión cronológica de abordajes referenciales de la antropología y de diálogos disciplinares con la ecología, la sociolingüística y la filosofía. Asimismo, evidencia debates que configuran la antropología ambiental contemporánea.

Las ontologías de la modernidad ancladas en el método científico occidental generaron un distanciamiento radical entre observador y ambiente (Gingras et al. 1999; Lindberg 2007), que parte de la dicotomía entre cultura-naturaleza, entendida, en el mejor de los casos, como una dialéctica (Wagner 1981). La antropología, como proyecto de la modernidad, adoptó la sustitución de la visión orgánica del mundo (naturaleza) por una visión mecánica de causa/efecto que permite predecir y determinar estados gracias a la descomposición y reducción de lo real en partes cada vez más pequeñas (Hathaway y Boff 2014). En este contexto, se divide la generación del conocimiento entre las ciencias naturales y sociales (Descola 1996) y se fragmenta internamente en disciplinas y paradigmas que compiten, cambian y evolucionan permanentemente (Kuhn 2004 [1962]; Capra 2007).

Se denomina neodarwinismo o síntesis evolutiva (Dobzhansky 1951; Fischer Abeliuk 2010) a la reelaboración de la teoría de la evolución de las especies por selección natural publicada en 1859 por Darwin, gracias al redescubrimiento, a inicios del siglo pasado, de las leyes de la genética de Mendel. Esta síntesis domina el pensamiento biológico actual y explica el origen, la unidad y la diversidad de la vida en el planeta (Dobzhansky 1973; Foster 2000). Entre 1867 y 1894, Marx y Engels vincularon la historia de los procesos productivos humanos con la evolución darwiniana (Foster 2000). Estos enfoques influyeron en el desarrollo de la antropología durante la segunda mitad del siglo XIX, cuyo paradigma fundador, eminentemente dual, fue la antropología evolutiva (Laplantine 2001). Ésta medía la evolución cultural de las sociedades “arcaicas”, en comparación con Occidente (Guille-Escuret 1989) y fue la justificación de diversos procesos de colonización.

Durante el primer tercio del siglo XX, se produjo en la antropología una revolución científica, en los términos de Kuhn (2004). Los fundadores de la etnografía, Boas y Malinowski, dieron especial protagonismo a la interpretación de los sujetos de estudio durante sus trabajos de campo (Laplantine 2001); sin embargo, no conside-

raron las dinámicas del cambio cultural y entendían a los pueblos como totalidades integradas alrededor de formas de sobrevivencia de los individuos frente al entorno (Guille-Escuret 1989), manteniendo la visión dual entre naturaleza y cultura. Esta distinción estaba simultáneamente en la antropología francesa, sustentada en Durkheim (1968 [1912]) y Mauss (1923) como pioneros del “hecho social total”. Su mérito fue establecer que las culturas eran una variedad de fenómenos relacionados que no se podían explicar fundándose en subjetividades individuales (Laplantine 2001).

Hacia mediados del siglo XX, la antropología se especializó. Nacieron la antropología social y la cultural, entre otras. Se abandonó el evolucionismo y la ecología cultural adoptó el paradigma de las determinaciones ambientales sobre la cultura. Steward (1983 [1955]) sostuvo que los cambios tecnológicos o económicos en cada cultura eran comparables en función de los determinantes ambientales a los que estos respondían. Apareció la noción de adaptación cultural, la cual mantuvo el dualismo en el tratamiento de los constreñimientos naturales y la idea de que las culturas son epifenómenos para la adaptación. Esta tendencia se mantuvo en el materialismo cultural de Harris (1988), quien dio una aplicación social a la lógica costo-beneficio evolutivo, desde el manejo de lo tecnológico y energético. La noción biológica de homeostasis fue adoptada para explicar el mantenimiento de estados ecosistémicos estables y persistentes en la relación dual entre naturaleza y cultura (Rappaport 1987).

La antropología estructural con Lévi-Strauss (1961) como principal exponente mantuvo la dualidad persistente en la antropología. Se consideró que ciertas invariantes materiales, o esquemas presentes en forma de signos en la naturaleza, se organizaban de diversas maneras en diferentes culturas, pero respondían a estructuras subyacentes a la mente humana. Posteriormente Descola (1986) propuso un giro de las visiones duales y deterministas hacia el paradigma de una antropología de la naturaleza, a partir del cual la unicidad entre naturaleza y cultura es enfatizada: las culturas, por medio de la praxis, la ecología y la agencialidad, extenderían sus nexos sociales hacia la naturaleza.

Ingold (2000), más adelante, siguió un enfoque cognitivo, con elementos fenomenológicos, donde la percepción directa de “ofrendas” ambientales definió una cierta “sintonía” más allá de la representación entre las culturas y el entorno en el que están inmersas. Rival (2004) reforzó la noción de que las relaciones entre vegetales, animales y humanos dan cuenta de la integración que tienen algunas sociedades no occidentales con la naturaleza. Más recientemente, Viveiros de Castro (2004) des-puntó el llamado giro ontológico al proponer que, en las concepciones de los pueblos amazónicos, el mundo es aprehendido desde diferentes puntos de vista tanto por humanos como por no-humanos, que deberían ser equiparados a la filosofía occidental. En un planteamiento conexo, Kohn (2013) sugirió que la antropología debe extenderse más allá de lo humano, pues las plantas y animales se comunican entre ellos y con las otras formas de vida, incluidos los humanos, por medio de una semiótica no representacional ni simbólica.

A estas perspectivas antropológicas, los planteamientos de Latour (2013), Haraway (1995) y Whitehead (2009) añaden discusiones importantes que plantean que la separación naturaleza/cultura cimente de la modernidad no puede ser más sostenida, ya que por el influjo tecnológico estaríamos hablando de una segunda naturaleza, y de seres *cyborg*, compuestos por una hibridez orgánica, cultural, tecnológica.

2. La unicidad de la naturaleza y los sistemas socioecológicos. A propósito de la Amazonía

El paradigma de la antropología de la naturaleza es transdisciplinario y transcultural. Aunque nace en la antropología, sus bases están presentes en el paradigma de la resiliencia de los sistemas ecológicos o ecosistemas (Holling 1973) y en la teoría de los sistemas complejos.

El funcionamiento de lo simple, como las estrellas, los planetas o las piedras, se explica, en un contexto dado, por medio de leyes formalizadas mediante conjuntos reducidos de ecuaciones matemáticas (Fischer Abeliuk 2010). Es el mundo de lo predecible, de lo estable y de lo que regresa al equilibrio o estado estacionario luego de los disturbios. Sin embargo, el funcionamiento de lo complejo, como los ecosistemas, tiende más bien a lo adaptativo. Es el mundo de lo impredecible y lo inestable (Davidson 2010). Holling (1973) estableció que una característica de los ecosistemas es la resiliencia, es decir, la cantidad de disturbio que estos pueden absorber, sin cambiar su estructura y función, mediante sus variables y procesos de control. La falta de resiliencia incrementa la probabilidad de que un ecosistema se transforme en uno nuevo, dentro de un otro dominio de estabilidad alejado de su atractor original o estado estacionario (Holling y Gunderson 2002).

Esta dinámica se llama panarquía o ciclo adaptativo, y describe cuatro fases funcionales en su trayectoria evolutiva: explotación (r), conservación (K), colapso (Ω) y reorganización (α) (Holling y Gunderson 2002). Tres resultados son entonces posibles: 1) el ecosistema se reorganiza y permanece sin cambios notables de estructura y función; 2) el ecosistema cambia a un nuevo estado, con ciertas adaptaciones; 3) el ecosistema se transforma en uno nuevo (Davidson 2010). Prácticamente desde su nacimiento, en 1973, la antropología, llamó a adoptar este paradigma (Vayda y Mccay 1975), como motor de desarrollo de una “antropología ecológica”, al mismo tiempo que se criticaba el paradigma aún dominante en ese momento de la “homeostasis cultural” de Rappaport (1987).

El paradigma de la resiliencia comenzó entonces a ser adoptado en la antropología ambiental y las ciencias sociales. Así, a inicios de este siglo, Adger (2000) definió a la resiliencia social como la capacidad de las comunidades humanas y sus instituciones para adaptarse a disturbios y cambios sociales, políticos o ambientales. Poco después,

Berkes y Folke (2002) y Davidson (2010) sostuvieron que la delimitación entre sistemas naturales y sociales es artificial y arbitraria e integraron al paradigma de la resiliencia el concepto de “sistema socioecológico” para sintetizar hechos naturales y culturales. Los paradigmas de unicidad entre naturaleza y cultura de Descola (2005) y de resiliencia socioecológica (Adger 2000; Walker et al. 2004; Folke 2006) podrían entonces complementarse.

Numerosos estudios han permitido identificar ejemplos de sistemas socioecológicos resilientes en la cuenca amazónica. Descola (1986) muestra las maneras en las que los achuar socializan con la Amazonía por medio de una descripción etnográfica de sus técnicas materiales e intelectuales de relacionamiento. Davis (2009) evidencia cómo los barasana, en Colombia, perciben a los bosques como morada de espíritus y poderes ancestrales donde los humanos, los animales y los vegetales tienen el mismo origen cósmico y son esencialmente idénticos. Roosevelt (2014) desmonta el mito social darwinista, eminentemente dual, de la ocupación reciente de la Amazonía por parte de culturas “primitivas” limitadas por las condiciones ambientales. Esta autora, con base en evidencias arqueológicas, estratigráficas, datación y nucleado, muestra cómo cinco estratos culturales ocuparon la Amazonía desde 13 000 AP hasta el inicio de la modernidad.

En esta dinámica, varios patrones prehistóricos ecológicos y de uso sociocultural de la naturaleza se han visto discontinuados, otros han sido introducidos y otros han sobrevivido (Roosevelt 1989). Estas sobrevivencias son expresiones de resiliencia del sistema socioecológico amazónico (Balée 1989; Laplantine 2001; Clement et al. 2015; Levis et al. 2017). Además, esta dinámica evidencia una ocupación amplia y duradera de la Amazonía por los humanos, la que cambió la composición y estructura de bosques y suelos de manera compatible con su subsistencia, creando así recursos nuevos y continuando el uso de otros sobrevivientes y resilientes como los bosques culturales, los jardines agroecológicos y los patrones de distribución de especies comestibles de animales y vegetales cerca de centros poblados (Roosevelt 2014). Desde hace 500 años hasta la actualidad, no obstante, lo que se ve en la Amazonía es un patrón de violenta devastación producida por el colonialismo y la globalización, incompatibles con la historia resiliente de 13 milenios.

3. No-humanos = personas: aproximaciones a la visión andina del agua

Los conceptos de adaptación y resiliencia contribuyen, desde la ecología, a entender cómo los sistemas ambientales llegan a incorporar a sus dinámicas las prácticas de las sociedades humanas. Complementariamente la antropología contemporánea se ha preocupado por entender cómo ciertas sociedades pueden integrar seres y entidades de la naturaleza dentro de sus lógicas de relacionamiento cultural. Estos enfoques, no

obstante, no deben entenderse por separado, sino como dos entradas a una misma integralidad y para ejemplificar esto, nos referiremos al uso histórico que se ha dado al agua en los Andes.

En efecto “la interpretación antropológica convencional tiende a abarcar dos lados de una dicotomía; la gente interactúa técnica-prácticamente con los recursos del entorno en un contexto de actividades de sustento, y sus construcciones cosmológicas mitológicas-religiosas del mismo en un contexto de ceremonias y rituales” (Ingold 2000, 56). En principio, el agua puede ser entendida como un recurso natural o como un objeto de interpretaciones simbólicas y de imaginarios contruidos culturalmente.

Basta con observar la dependencia del agua que tienen las actividades agrícolas y ganaderas en los Andes para entender su importancia material. Sherbondy (1987, 118-119) plantea que la distribución que el estado incaico de los derechos a tierras y acequias en el valle de Cusco giraba en torno a un sistema de organización radial basado en la geografía hidráulica. Cada sector, conocido como *ceque*, estaba a cargo de una familia o *ayllu* y la calidad de sus tierras y la cantidad de agua con la que disponían para la agricultura estaba determinada por su estatus social. Así, las fuentes de agua originales y más abundantes pertenecían a las *panacas* (familia real, descendientes de un inca) con mayor estatus.

Sin duda Sherbondy muestra la importancia material del agua, pero además señala que cada acequia tenía una fuente principal de agua sobre la cual se construían lugares ceremoniales llamados *huacas*. Estas fuentes eran lugares sagrados pues, para los incas, la vida empezó en el agua. Ellos creían en un mar cósmico en las profundidades de la tierra de donde emergían los ríos, manantiales y lagos. Para ellos, la vida empezó en el lago Titicaca, donde todas las naciones recibieron del dios Viracocha sus símbolos étnicos, lengua y forma de vestir. Los primeros hombres fueron enviados por cauces subterráneos para emerger en los lugares que serían el centro de cada nación (Sherbondy 1992).

Este concepto fue determinante en la organización de derechos sobre tierras y acceso al agua. Un nuevo *ayllu* se fundaba con aguas traídas de los manantiales que se juntaban con las aguas del nuevo territorio para legitimar su posesión (Sherbondy 1992, 92). Esto evidencia que el agua era durante el incario un elemento integrado por ambas partes de las dicotomías mente/cuerpo y cultura/naturaleza, aunque probablemente esta sociedad no hizo semejante separación, y más bien la habría percibido como un todo indivisible. No se puede entender la complejidad e integralidad del agua en los Andes siguiendo un análisis puramente simbólico o puramente material.

Para entender la noción del agua fuera de las escisiones occidentales, es preciso retomar a Ingold (2000), para quien el humano no existe fuera de la naturaleza, sino que ha formado parte de ella desde siempre y es un organismo como cualquier otro en el ambiente, a la vez que es una persona. Complementariamente muchas socieda-

des no occidentales consideran que los no-humanos son también personas; es decir, entes conscientes de su propia existencia (Viveiros de Castro 2009), que reconocen la existencia de su entorno y todo lo que lo integra a partir de la interacción directa con éste, algo que Ingold ha descrito como interagencialidad. En estas sociedades, entonces, se reconoce a los no-humanos de la misma manera que se conoce a otras personas, involucrándose con ella, invirtiendo tiempo en relaciones de intimidad y cuidado mutuo, como si se tratara de un pariente cercano (Bird 1992, 39 en Ingold 2000, 47).

En los Andes, el *ayllu* se entiende como la asamblea de los miembros de una comunidad natural y humana. Ellos están interactuando constantemente para realizar cualquier actividad cotidiana y también comparten los productos de esta relación (Apaza 1998). Por ello, cuando se dice que la *Qotamama* (nombre de los aymaras del sur del Perú para el lago Titicaca) es una madre que cuida y protege a sus hijos humanos (Apaza 1998), no están usando una metáfora, sino que, por su convivencia e interacción con el lago, entienden que está vivo, es autónomo y tiene agencia. En el mismo sentido, “criar agua” es una práctica que permite conseguir líquido del subsuelo, que considera una serie de cuidados que mantienen a la fuente viva gracias a un proceso de diálogo con ella en el que, tanto humanos como agua, tienen identidad y propósitos particulares y cada cual cumple un rol social en la tarea de mantener la vida. En concreto, en la práctica de criar agua, ésta se hace persona y así se la puede conocer.

Por ello las prácticas ancestrales de las sociedades andinas respecto al agua no deben reducirse a simples técnicas de manipulación del mundo natural. En su praxis, “avanzan hacia un conocimiento profundo del entorno, reconocen su interdependencia y se hacen uno con este” (Ingold 2000, 56).

4. Pensamiento, percepción animal y subjetividad en seres no-humanos

Pensar que una entidad de la naturaleza como el agua puede estar envuelta en relaciones de carácter social, antes reconocida como una capacidad exclusivamente humana, abre la puerta a pensar que la cultura, como uno de esos determinantes igualmente relegado al mundo humano, puede ser leída también desde la agencialidad de otros tipos de seres. En este caso, se analizan las posibilidades de cultura en el mundo animal, leídas desde el sentido social del lenguaje y los procesos de comunicación.

Para este análisis, es importante partir por reconocer que la antropología tiene una relación fundacional con la noción de cultura. El relativismo cultural de Boas (2007 [1896]) incluso llamó a la antropología “la ciencia de la cultura”. Lévi-Strauss, por su parte, planteó que la cultura está presente en todos los pueblos y tiene una función clasificatoria, evidente en las formas en que categorizan plantas y animales del lugar que habitan. Bajo esta óptica, aun cuando en cada grupo estas dinámicas tienen di-

ferencias pronunciadas, en todos persiste ese esfuerzo taxonómico que responde a un mecanismo cognitivo universal del ser humano (Lévi-Strauss 1964). Logró incrustar en las bases de la antropología la idea de que la “cultura” es exclusiva a lo humano.

Estos planteamientos consideran que las estructuras simbólicas son una de las principales manifestaciones de la cultura; por lo tanto, el lenguaje verbal humano es diferenciado de otras formas de comunicación en la naturaleza. Se plantea que la comunicación es socialmente convenida y capaz de referir cosas ubicadas en distancias lejanas o hacia largos períodos de tiempo (Escandell 2011). De este modo, se genera una triangulación conceptual entre cultura, pensamiento simbólico y lenguaje, de manera tal que este último es una prolongación de la cultura. En las ciencias sociales, estos planteamientos han dado pie a una mirada racionalizante de la cultura, y en las ciencias naturales, una mirada funcional sobre el comportamiento de los animales. Esto deriva en la anulación de la subjetividad de los no-humanos, pues entender la cultura como una cualidad exclusiva de humanos lleva a pensar que solo éstos son capaces de generar y comunicar subjetividad.

Si bien el pensamiento simbólico y las características de arbitrariedad y desplazamiento del lenguaje verbal pueden ser particulares a lo humano, es pertinente cuestionar si solo la comunicación verbal pueda generar cultura y, más concretamente, si esta resulta en la única forma de expresar subjetividad. Este cuestionamiento nos remite nuevamente a Ingold y particularmente a lo que denomina una “ecología sensible” (2000, 10), una perspectiva que entiende la conformación del sujeto en un continuo indisoluble entre su ser cognitivo racional y su materialidad como organismo, de modo que la noción de subjetividad se expande y tanto razón como corporalidad pasan a ser elementos de la misma sustancia. Otros planteamientos que contribuyen a esta crítica son los de Milton (2002), quien argumenta que los seres humanos experimentan de forma emocional la naturaleza, sufriendo alteraciones que se manifiestan por medio de señales sensitivas.

La misma comunicación humana es mucho más que la interacción simbólica, como proponen Watzlawick et al. (1991) al afirmar que, más allá del código o los contenidos descifrables en el mensaje, las comunicaciones humanas son interacciones mediadas por conductas, comportamientos y factores tanto externos como internos que inciden en el sentido que adquiere el mensaje. En otras palabras, los procesos de comunicación humana no se agotan en los contenidos simbólicos. Comprenden también elementos extralingüísticos y no lingüísticos como la entonación, el ritmo, el volumen, los gestos, las expresiones corporales y el manejo del espacio.

Afirmar que existen referencias culturales en las formas en que los humanos se relacionan corporalmente entre sí y con el ambiente nos permite asociar la subjetividad con elementos propios del carácter orgánico del ser y, de esta manera, se abre la puerta a la manifestación de subjetividades en otros seres sensibles capaces de establecer relaciones comunicacionales más allá de las estructuras simbólicas.

En esa vía, Ingold (2000) defiende que los seres en la naturaleza proyectan permanentemente claves y pistas de lo que son a los seres del mundo circundante, afirmación que guarda relación con los planteamientos sobre el pensamiento de los no-humanos de Kohn (2013), quien argumenta que hay manifestaciones de personalidad en comportamientos que dan cuenta de la capacidad de estos seres para percibir señales indiciales e icónicas en el entorno, lo que les lleva a tomar decisiones a partir de ellas.

Esto configura pautas para reestructurar el sentido en el que entendemos la conducta animal y para encontrar formas de cultura subyacentes en ella. Por ejemplo, el caso de James, un becerro criado como una mascota que con el tiempo desarrolló un comportamiento más propio del mundo canino que del vacuno, sin por ello cambiar su condición biológica (Inside Edition 2017). Esto da cuenta de la importancia de los estímulos del entorno en la configuración del comportamiento animal.

Otro ejemplo es el *antig*, una práctica frecuente entre las aves que consiste en dejarse picar de una colonia de hormigas para prevenir parásitos. Aunque la práctica tenga una función fisiológica, no todas las aves la desarrollan igual y algunas lo hacen con tal frecuencia que pueden volverse genuinamente adictas, dando muestra de cómo en la aparente funcionalidad subyacen subjetividades (SciShow 2013).

Los animales pueden percibir el entorno y responder a él subjetivamente. De este modo, la cultura puede ser entendida como un atributo de todos los seres que pueden, por medio de su corporeidad, generar y expresar individualidades. Así, inspirados en Bergson (2006), podríamos decir que la diferencia entre lo humano y lo animal es de grado y no de esencia, siendo la cultura humana la forma más especializada que se conozca de configurar subjetividad, pero no por ello la única.

5. Aproximaciones del multinaturalismo amazónico al debate filosófico sobre la persona

La filosofía ha cuestionado qué es lo que otorga valor ético y capacidad para participar de la vida política a los sujetos, esbozándose respuestas desde categorías como ciudadanía, persona y dignidad. Todas ellas han estado marcadas por distintos centrismos (antropocentrismo, eurocentrismo y androcentismo), que han generado exclusiones de mujeres, sujetos étnicos y a todo sujeto no-humano ubicado en el campo de la naturaleza (Nussbaum 2007; Plumwood 1997) para justificar su dominación. Con los aportes contemporáneos de la antropología de la naturaleza y el reconocimiento de una cultura, subjetividad y agencia distinguible en otros seres no-humanos, obliga a expandir la dimensión ética y política de estos conceptos.

La condición de persona ha sido definida dentro de la filosofía política contractual desde la capacidad racional diferenciada del instinto animal (Nussbaum 2007), desde una idea de autonomía y voluntad (Kant 2012 [1785] y Cortina 2009) o una

conciencia que actúa intencionalmente (Milton 2002, 27). Este modelo es el pilar estructural de los Estados democráticos contemporáneos y establece, bajo el criterio de dignidad kantiana, la condición para ser simultáneamente sujeto y objeto de justicia, otorgada exclusivamente a quienes sean un *fin en sí mismo* (Kant 2012 [1785]), donde la razón y solo la razón, es la facultad para establecer fines para sí misma.

No obstante, filósofos y filosofas contemporáneos como MacIntyre (2001), Nussbaum (2007) y Cortina (2009) han reabierto esta discusión desde una noción de persona que integra la animalidad y, con ello, permiten cuestionar qué es aquello merecedor de consideración ética y política. También la antropología ambiental cuestiona hoy el concepto de persona, pero lo hace mayoritariamente desde formas de pensamiento distintas a la filosofía occidental. Este es uno de los tópicos del llamado giro ontológico, una perspectiva que “reivindica la alteridad y el pensamiento ‘otro’, como motores para la apertura ontológica y la revisión de principios y axiomas del naturalismo occidental” (González-Abrisketa y Carro-Ripalda 2016, 102). Conviene retomar algunos de los planteamientos para entender cómo se llega a pensar en los animales como personas no-humanas.

Ya Levi-Strauss dejaba ver las fronteras de la persona al señalar cómo en ciertas narraciones de comunidades en Brasil los animales fueron en algún momento humanos que perdieron sus atributos (en Viveiros de Castro 2004), y es que en Latinoamérica están presentes diferentes ontologías que rompen directamente esta distinción. En los Andes, por ejemplo, el concepto a *qallpa* define una fuerza común de los seres del cosmos, según la cual es la agencia la que define la especificidad de los seres y no al revés (Cavalcanti-Schiel 2007). Así, definir la persona por su agencialidad es extender el concepto más allá de lo humano, y a esto justamente apuntaría luego el multinaturalismo amazónico de Viveiros de Castro (2004, 37), proponiendo rescatar concepciones de pueblos donde “el mundo está habitado por diferentes especies de sujetos o personas, humanas y no-humanas que lo aprehenden desde puntos de vista distintos”.

Para el multinaturalismo, los animales se ven a sí mismos como personas y comparten una única cultura humana que, no obstante, toma distintas formas materiales o cuerpos que definen especies y naturalezas múltiples. Según este enfoque, existe una forma interna o espíritu: “Una intencionalidad o subjetividad formalmente idéntica a la consciencia humana” (Viveiros de Castro 2004, 39); por lo cual, “la cultura o el sujeto serían aquí la forma de lo universal y la naturaleza o el objeto la forma de lo particular” (Fernández 2011).

El trabajo de Santos Granero complementa esta visión dando cuenta de cómo, para las ontologías amazónicas, ciertos objetos, además de plantas, animales y espíritus, “son considerados como subjetividades que poseen vida social” (2012, 14). Existe una indiferenciación entre los predecesores de todos los seres vivos y objetos de la existencia, lo que es clave en la construcción de una noción de persona más allá del ser humano, que involucra objetos con agencia (Santos Granero 2012). Estos

pueden compartir la esencia de sus hacedores, usuarios y poseer poderes particulares. Uzendoski y Calapucha-Tapuy (2012) van más allá al proponer que plantas, animales, ríos, árboles, insectos, rocas, montañas y otras socialidades son parte de un paisaje comunicativo amplio. Los mensajes circulan entre todos los vivientes y algunos seres no vivientes. Así, kichwa hablantes napo runa se comunican con sus “*partners* sociales”, desde sistemas comunicativos en pragmáticas de la vida cotidiana y realidades experienciales. Este mundo comunicativo incluye socialidades *sintientes* y subjetividades que aparecen en relatos contados en modos semióticos (gestos, ideofonías, musicalidad, movimientos kinestésicos del cuerpo) en una poesía somática que revela una competencia comunicativa compleja.

El trabajo de Latour establece una arista más al asumir al multinaturalismo como un concepto diplomático hacia la búsqueda de mundos comunes (Moya 2006) y como marca de superación de la separación entre sujeto y sociedad, ya que, como complementa Machado (2010), en el multinaturalismo todos son sujetos dotados de comportamiento, intencionalidad y consciencia, insertos en redes de parentesco y afinidades.

Acordar que la condición de sujeto y la agencia es común a diferentes tipos de seres y objetos desarticula la noción de derechos y cuidados como algo restringido a lo humano, según la filosofía política contractual liberal (Hobbes 2004 [1651]; Locke 1995 [1679]; Hume 2006 [1977]; Rawls 1995 [1971]). Sin embargo, es necesario considerar que las escisiones entre lo natural y lo social que definen esta visión no son atribuibles a toda la civilización occidental. Esto se evidencia en los planteamientos de ecología profunda y en los colectivos animalistas que desde Occidente abogan por considerar a animales y otros seres con calidad de “persona”, distinguiendo en ellos emociones, sentimientos, conciencia y valor moral.

Desde la filosofía occidental hay ejemplos de esas otras posturas: Aristóteles tempranamente definió al hombre como *zoon politikón*, es decir, “no solo como un ser moral y político, sino como ser que tiene un cuerpo animal y cuya dignidad humana, en lugar de oponerse a su naturaleza animal, es inherente a ella” (Nussbaum 2007, 99). David Hume, por su parte, desarrolló una filosofía monista donde el mundo y el ser humano son entendidos como un constructo inseparable, leídos desde la experiencia y las emociones (Hume 2006 [1977]). Los utilitaristas destacaron también la persona como un animal-humano donde el valor ético radica en su capacidad de sentir placer y dolor (Bentham 2008 [1823] y Mill (1998 [1850]), idea desde donde se desprenderá posteriormente la ética animalista de Peter Singer (1999 [1975]), quien resalta la animalidad como condición común entre humanos y otras especies.

Las concepciones de Michael Foucault y Giorgio Agamben conjugaron la política y la gestión del humano en tanto que ser viviente, destacando su condición biológica. En la filosofía más contemporánea, Nussbaum (2007) cuestiona directamente la idea de dignidad en reconocimiento de la animalidad en lo humano y Haraway (1995) por su parte señala la existencia de seres limítrofes entre animal y máquina en el mundo

contemporáneo. En conjunto, estas perspectivas conducen a una dimensión común para personas humanas y no-humanas, con implicaciones éticas y políticas. Los diálogos hacia otras ontologías sumados a las puntadas integradoras de la filosofía occidental enriquecen el debate sobre aquello que hemos considerado sujeto-agente en el mundo y sobre lo que podría considerarse entonces objeto de derecho (Nussbaum 2007).

Marisol de la Cadena (2010), en otro direccionamiento, también nos lleva a repensar “lo político”, con el apareamiento de los “seres de la tierra” (*tirakuna*) en protestas sociales anti-extractivas mineras, evidenciando rupturas con las formas de la política moderna. Estos actores inusuales, los otros no-humanos (cerros, lagunas, montañas) —entidades sintientes— que Occidente moderno ha asignado a la esfera de la naturaleza hacen parte y se integran a la etnopolítica en los Andes. La política moderna, atada al rechazo del “estado de naturaleza” que emerge de la distinción entre humanidad y naturaleza, es subvertida por la cosmopolítica indígena contemporánea.

6. Lecturas ontológicas de la “otredad” y la contemporaneidad occidental

190

Muchos de los enfoques y retos evidenciados hasta ahora se condensan en los postulados del giro ontológico de la antropología, una corriente cuya base es el reconocimiento de formas plurales de experimentar la existencia que; más que a procesos simbólicos (o culturales), responden a conceptualizaciones varias de la vida, del ser y del ambiente. No obstante, mientras algunos autores defienden esta postura señalando la alteridad radical de pueblos ancestrales respecto al naturalismo occidental, otros lo hacen desde la etnografía del mundo propio y proponen que el giro justamente permite evidenciar que la distancia entre esos “otros” y el “nosotros” no es tan amplia.

Este segundo enfoque, que algunos denominan óntico, parte de señalar que la línea de distinción entre “ellos” y “nosotros” no se puede colocar simplemente entre euroamericanos (o modernos u occidentales) y el resto. Ese mundo propio también está cargado de heterogeneidad y alteridades (Candea en González-Abrisketa y Carro-Ripalda 2016). Bajo este principio, diversos autores se han valido de etnografías de las ciencias, de abordajes *emotivistas* de la relación con el entorno y de los postulados del poshumanismo para señalar la incidencia de lo no-humano en la contemporaneidad.

Este enfoque óntico entiende la alteridad como una oportunidad de repensar lo propio (Latour 2013). De esta manera, abre la mirada hacia otras formas de ser y experimentar el mundo que han estado siempre “entre nosotros” y reconoce que las ensoñaciones, la emocionalidad y la imaginación también tienen lugar en Occidente.

El trabajo de Latour es uno de los mayores referentes de este enfoque y evidencia cómo la ciencia racional, como proyecto emancipador de la modernidad, nunca ha escapado de sistemas de valor arbitrarios que han favorecido la objetivación de la na-

turalidad y, con ello, la crisis ecológica contemporánea. Latour reconoce que, en otros sistemas de valor, es posible encontrar formas de relacionamiento menos perjudiciales para los ecosistemas y defiende que, para llegar a ellos, es necesario construir una antropología de los modernos. Por eso, desarrolla gran parte de su trabajo etnográfico “desde adentro”, desde los laboratorios y los centros del conocimiento científico, para dar cuenta de aquellas cosas y seres otros a los que atribuimos valor.

Latour (2013) describe varios tipos de seres invisibles e inadmisibles para las ciencias pero que tienen peso y agencia en la forma en que fabricamos la realidad. Para él, las conexiones reales que establecemos con cosas, animales, ideas e instituciones son una evidencia de su agencia y es esto lo que define su lugar en la existencia, e incluso el nuestro. De allí la idea de “actor-red”, considerado uno de los conceptos precursores del giro ontológico según el cual todos los seres actuantes responden a una cierta simetría sobre lo “real” que prescinde de la distinción sociedad-naturaleza. Desde un ejercicio similar, pero con un enfoque más cognitivista, Milton (2002) desarrolla su trabajo etnográfico analizando particularmente las motivaciones de los sujetos que integran diversas organizaciones ecologistas y la incidencia de la emocionalidad en sus percepciones sobre lo ambiental.

Cabe reiterar, como se presentó en la anterior parte de este artículo, que la discusión óptica se desarrolla a partir del cuestionamiento a la noción de persona, reconociendo, a la manera de Strathern, que “la idea moderna de ‘individuo’ como un ser indivisible, compacto e integrado en su delimitación con los otros, no es ni mucho menos universal” (en González-Abrisketa y Carro-Ripalda 2016, 112). Ya Wagner (2013) había usado el concepto de “fractalidad” para dar cuenta de cómo, para los melanesios, la persona no es un ser individual sino una especie de microcosmos disperso en una red de relaciones dinámicas. En congruencia con ello, De la Cadena (2010) aborda el *ayllu* desde la perspectiva quechua andina, como un espacio dinámico donde una comunidad de seres/personas viven, lo que incluye plantas, animales, montañas y ríos.

Haraway (1995), al igual que Latour, puede considerarse uno de los principales referentes de la corriente óptica. Se posiciona en el feminismo y los estudios de ciencia, tecnología y sociedad para afirmar que el mundo contemporáneo está marcado por la hibridación; por lo tanto, nuestra interacción con la tecnología, tanto de manera material (como en los implantes médicos y prótesis) como conceptual (en relación a la dependencia de sistemas informáticos y al relacionamiento constante con seres virtualizados); nos convierte en *cyborgs*, seres híbridos entre elementos del mundo de lo humano (la tecnología) y del mundo animal (el cuerpo), en seres entre lo artificial y lo orgánico. Por un lado, esto conduce a pensar que la dicotomía naturalista entre sociedad y naturaleza se desvirtúa en la cuna del proyecto moderno; por otro lado, como defiende Whitehead (2009), obliga a renovar los métodos etnográficos, pues los sujetos de estudio ahora son otros.

7. Conclusiones

Las perspectivas presentadas abren puertas a visualizar otras formas de relacionamiento e integración entre sociedad y naturaleza apartadas de las visiones dualistas y dialécticas. Estas formas de integración se evidencian en ejercicios etnográficos con comunidades no occidentales, cuyas formas de vida parten de continuidades socioecológicas, de relacionalidades entre humanos y no-humanos, también considerados “persona”. Las etnografías contemporáneas de las urbes *cyborg* del mundo occidental también nos permiten hacer lecturas de conexiones vitales entre entidades diversas más allá de la escisión naturalista. Además de criticar las fronteras entre lo natural y lo humano, una nueva antropología ambiental se produce en el marco de un cuestionamiento a las distinciones disciplinares. La antropología de la naturaleza no solo integra elementos de la ecología, filosofía, sociología, los estudios de ciencia y tecnología, entre otros, sino que genera un nuevo marco de producción de conocimientos y saberes que debe ser entendido tanto en su sentido transdisciplinar, como transcultural.

Los principales desarrollos conceptuales de la antropología de la naturaleza proponen un replanteamiento a conceptos clave del desarrollo histórico de la antropología, como son las nociones de cultura, adaptación, naturaleza, persona, entre otras. En estos casos, esto ocurre al reconocer que hay formas “otras” de experimentar el mundo en las cuales estos conceptos se complejizan y ya no son exclusivos a lo humano.

Los sistemas socioecológicos dan cuenta de la continuidad entre cultura y naturaleza. El giro ontológico permite un acercamiento a las ideas y prácticas que configuran formas de aprehensión del entorno más allá de la representación y el simbolismo. En los mundos andino y amazónico, estas prácticas son protagonistas y están determinadas no solo por la capacidad de acción de los humanos, sino por la agencialidad de los demás seres y entidades de la naturaleza. Las evidencias que propone la antropología ambiental de una personalidad extendida más allá de lo humano conducen a una deconstrucción de las formas de clasificación y lógicas de valor del pensamiento occidental. Otrora sustentadas en la idea de la exclusividad de las capacidades cognitivas de los humanos, que consideraba que solo estos –los humanos– podían desarrollar pensamiento racional, subjetividad y cultura. Podemos decir que, de esta manera, se perfilan nuevos retos frente a la ética y política contemporánea de los relacionamientos socioecológicos.

Referencias

- Adger, Neil. 2000. “Social and Ecological Resilience: Are They Related?” *Progress in Human Geography* 24 (3): 347-364. Doi: 10.1191/030913200701540465
- Apaza, Jorge. 1998. “Conversación ritual entre las familias del agua y los miembros de la comunidad humana en Conima y Tilali”. En *La crianza mutua en las comu-*

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

- nidades aymaras*, 11-46. Lima: Asociación Chuyma de Apoyo Rural Chayma Aru / PRATEC.
- Balée, William. 1989. "The Culture of Amazonian Forests". *Advances in Economic Botany* 7: 1-21.
- Bentham, Jeremy. 2008 [1823]. *Una introducción a los principios de la moral y la legislación*. Buenos Aires: Claridad.
- Bergson, Henri. 2006. *Materia y memoria. Ensayo sobre la relación del cuerpo con el espíritu*. Buenos Aires: Cactus.
- Berkes, Fikret y Carl Folke. 2002. "Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge". En *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, editado por Lance Gunderson y Crawford Holling, 121-146. Washington DC: Island Press.
- Boas, Franz. 2007 [1896]. "Los límites del método comparativo en antropología". En *Lecturas. Antropología*, compilado por Paul Bohannan y Mark Glazer, 85-100. Madrid: McGraw-Hill.
- Brondízio, Eduardo, Franz Gatzweiler, Christos Zografos, Manasi Kumar y Joan Alíer Martínez. 2010. "The Socio-cultural Context of Ecosystem and Biodiversity Valuation". En *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundation*, editado por Puchpam Kumar, 149-181. Washington DC: Earthscan.
- Capra, Fritjof. 2007. *El tao de la física. Una exploración de los paralelismos entre física y el misticismo oriental*. Málaga: Sirio.
- Cavalcanti-Schiell, Ricardo. 2007. "Las muchas naturalezas en los Andes". En *Periferia* 7: 1-11.
- Clement, Charles, William Denevav, Michael Heckenberger, André Junqueira, Eduardo Neves, Wenceslau Teixeira y William Woods. 2015. "The Domestication of Amazonia Before European Conquest". *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences* 282: 1-8. Doi: 10.1098/rspb.2015.0813
- Cortina, Adela. 2009. *Las fronteras de la persona. El valor de los animales, la dignidad de los humanos*. Madrid: Taurus.
- Davidson, Debra. 2010. "The Applicability of the Concept of Resilience to Social Systems: Some Sources of Optimism and Nagging Doubts". *Society and Natural Resources* 23: 1135-1149. Doi: 10.1080/08941921003652940
- Davis, Wade. 2009. *The Wayfinders. Why Ancient Wisdom Matters in the Modern World*. Toronto: House of Anansi Press Inc.
- Descola, Philippe. 2005. *Par-delà nature et culture*. París: Gallimard.
- _____ 1996. "Constructing Natures. Symbolic Ecology and Social Practice". En *Nature and Society: Anthropological Perspectives*, editado por Philippe Descola y Gísli Pálsson, 82-100. Londres: Routledge.
- _____ 1986. *La nature domestique: symbolisme et praxis dans l'écologie des achuar*. París: Maison des Sciences de l'Homme.

- De la Cadena, Marisol. 2010. "Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections Beyond Politics". *Cultural Anthropology* 25 (2): 334-370.
- Dobzhansky, Theodosius. 1973. "Nothing in Biology Makes Sense Except in the Light of Evolution". *American Biology Teacher* 35 (3): 125-129.
- _____. 1951. *Genetics and the Origin of Species*. Nueva York: Columbia University Press.
- Durkheim, Émile. 1968 [1912]. *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. París: Presses Universitaires de France.
- Eloy, Ludivine y Laure Emperaire. 2011. "La circulation de l'agrobiodiversité sur les fronts pionniers d'Amazonie (région de Cruzeiro do Sul, état de l'Acre, Brésil)". *L'Espace Géographique* 40 (1): 62-74.
- Escandell, María Victoria, coord. 2011. *Invitación a la lingüística*. Madrid: Ramón Areces.
- Fernández, Álvaro. 2011. "La porosidad de los límites: zonas de contacto en la imaginación biopolítica latinoamericana". *Aletria* 3 (21): 179-190.
- Fischer Abeliuk, Álvaro. 2010. *La mejor idea jamás pensada. La selección natural nos explica por qué somos como somos*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Folke, Carl. 2006. "Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological Systems Analyses". *Global Environmental Change* 16: 253-267.
- Foster, John. 2000. *Marx's Ecology: Materialism and Nature*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Gadgil, Madhav. 1996. "Managing Biodiversity". En *Biodiversity: A Biology of Numbers and Difference*, editado por Kevin Gaston, 345-366. Cambridge: Blackwell Science.
- Gingras, Yves, Peter Keating y Camille Limoges. 1999. *Du scribe au savant. Les porteurs du savoir de l'Antiquité à la Révolution industrielle*. Montreal: Boréal.
- González-Abrisketa, Olatz y Susana Carro-Ripalda. 2016. "La apertura ontológica de la antropología contemporánea". *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares* 71 (1): 101-128. Doi: 10.3989/rdtp.2016.01.003
- Guille-Escuret, Georges. 1989. *Les sociétés et leurs natures*. París: A. Colin.
- Haraway, Dona. 1995. *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Harris, Marvin. 1988. *Culture, People, Nature: An Introduction to General Anthropology*. Nueva York: Harper & Row.
- Hathaway, Mark y Leonardo Boff. 2014. *El tao de la liberación. Una ecología de la transformación*. Madrid: Trotta.
- Hobbes, Thomas. 2004 [1651]. *Leviatán*. Madrid: Alianza Editorial.
- Holling, Crawford. 1973. "Resilience and Stability of Ecological Systems". *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1-23.
- Holling, Crawford y Lance Gunderson. 2002. "Resilience and Adaptive Cycles". En *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*,

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

editado por Lance Gunderson y Crawford Holling, 25-62. Washington DC: Island Press.

- Hume, David. 2006 [1977]. *Tratado sobre la naturaleza humana*. Madrid: Tecnos.
- Ingold, Tim. 2000. *The Perception of the Environment. Essays on Livelihood, Dwelling and Skill*. Londres: Routledge.
- Inside Edition. 2017. “No Bull, This Cow Thinks He’s A Dog”. Archivo audiovisual. <https://www.youtube.com/watch?v=vx-N4oJMeyg>
- Kant, Immanuel. 2012 [1785]. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kohn, Eduardo. 2013. *How Forests Think: Toward an Anthropology Beyond the Human*. Berkeley: University of California Press.
- Kuhn, Thomas. 2004 [1962]. *La estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Laplantine, François. 2001. *L’anthropologie*. París: Payot & Rivages.
- Latour, Bruno. 2013. *Investigación sobre los modos de existencia. Una antropología de los modernos*. Buenos Aires: Paidós.
- Levis, Carolina, Flávia Costa, Frans Bongers, M. Peña-Claros, C. Clement, André Junqueira, E. Neves, Eduardo Tamanaha, Fernando Figueredo, Rafael Salomão, Carolina Castilho, William Magnusson, Oliver Phillips, Juan Guevara, Daniel Sabatier, Jean-François Molino, D. Cárdenas, A. Mendoza, Nigel Pitman y Hans ter Steege. 2017. “Persistent Effects of Pre-Columbian Plant Domestication on Amazonian Forest Composition”. *Science* 355 (6328): 925-931.
- Lévi-Strauss, Claude. 1964. *El pensamiento salvaje*. México DF: FCE.
- _____. 1961. “Le champ de l’anthropologie”. *Anthropologie Structurale Deux* 11-44. París: Plon.
- Lindberg, David. 2007. “The Beginnings of Western Science: The European Scientific Tradition”. *Philosophical, Religious, and Institutional Context, Prehistory to AD 1450*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Locke, Jhon. 1995 [1679]. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Barcelona: Altaya.
- Machado, Mariana. 2010. “Sociocolmoslogiambyã-guarani: multiculturalismo e multiterritorialidade”. Tesis de grado, Universidad Federal so Rio Grande do Sul.
- MacIntyre, Alasdair. 2001. *Animales racionales y dependientes: por qué los seres humanos necesitamos de las virtudes*. Buenos Aires: Paidós.
- Mauss, Marcel. 1923. “Essai sur le don: forme et raison de l’échange dans les sociétés archaïques”. *Sociologie et Anthropologie* 2 (156).
- Mill, John Stuart. 1998 [1850]. *La naturaleza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Milton, Kay. 2002. *Loving Nature. Towards an Ecology of Emotion*. Londres: Routledge.
- Moya, Eugenio. 2006. “Guerra de mundos. La apuesta ‘multinaturalista’ de Bruno Latour”. *Isegoría* 34: 225-241.

- Nussbaum, Martha. 2007. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Plumwood, Val. 1997. "Androcentrism and Anthropocentrism: Parallels and Politics". En *Ecofeminism: Women, Culture, Nature*, editado por Karn Warren, 327-355. Bloomington: Indiana University Press.
- Rappaport, Roy. 1987. *Cerdos para los ancestros: el ritual de la ecología de un pueblo en Nueva Guinea*. Madrid: Siglo XXI.
- Rawls, John. 1995 [1971]. *Teoría de la justicia*. Mexico DF: FCE.
- Rival, Laura. 2004. "El crecimiento de las familias y de los árboles: la percepción del bosque de los huaorani". En *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, editado por Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro, 97-120. Lima: IWGIA.
- Roosevelt, Anna. 2014. "The Amazon and the Anthropocene: 13 000 Years of Human Influence in a Tropical Rainforest". *Anthropocene* 4: 69-87.
- _____. 1989. "Resource Management in Amazonia Before the Conquest: Beyond Ethnographic Projection". En *Resource Management in Amazonia: Indigenous and Folk Strategies*, editado por Darell Posey y William Balée, 30-62. Nueva York: Botanical Garden Pr.
- Santos Granero, Fernando, ed. 2012. "Introducción". En *La vida oculta de las cosas. Teorías indígenas de la materialidad y la personificación*, 13-43. Quito: Abya-Yala.
- SciShow. 2013. "Animals that Do Drugs". Archivo audiovisual. <https://www.youtube.com/watch?v=kU95P7kilLU>
- Singer, Peter. 1999 [1975]. *Liberación animal*. Madrid: Trotta.
- Sherbondy, Janette. 1992. "El agua: ideología y poder de los incas". En *El agua, mitos, ritos y realidades*, coordinado por José Antonio González y Antonio Malpica. Barcelona: Anthropos / Diputación Provincial de Granada.
- _____. 1987. "Organization hidráulica y poder en el Cuzco de los incas". *Revista Española de Antropología Americana* 17: 117-153.
- Steward, Julian. 1983 [1955]. "The Concept and Method of Cultural Ecology". En *Theory of Culture Change: The Methodology of Multilinear Evolution*, editado por Jane Steward. Chicago. University of Illinois.
- Uzendoski, Michael y Felicia Calapucha-Tapuy. 2012. *The Ecology of the Spoken Word. Amazonian Storytelling and Shamanism Among the Napo Runa*. Urbana: University of Illinois Press.
- Vayda, Andrew y Bonnie Mccay. 1975. "New Directions in Ecology and Ecological Anthropology". *Annual Review of Anthropology* 4: 293-306.
- Viveiros de Castro, Eduardo. 2009. *Metafísicas caníbales: líneas de antropología postestructural 2010*. Madrid: Katz Editores.
- _____. 2004. "Perspectivismo y multinaturalismo en la América indígena". En *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*, editado por Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro, 37-80. Lima: IWGIA.

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

- Wagner, Roy. 2013. “La persona fractal”. En *Cosmopolíticas, perspectivas antropológicas*, editado por Montserrat Cañedo, 83-100. Madrid: Trotta.
- _____. 1981. *The Invention of Culture*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Walker, Brian, CS Holling, Stephen Carpenter y Ann Kinzig. 2004. “Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems”. *Ecology and Society* 9 (2): 5. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- Watzlawick, Paul, Janet Beavin Bavelas y Don Jackson. 1991. *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*. Barcelona: Herder.
- Whitehead, Neil. 2009. “Post-human Anthropology”. *Identities: Global Studies in Culture and Power* 16 (1): 1-32.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

La construcción imaginaria del *Sur* de Quito

Alfredo Santillán Cornejo

Editorial FLACSO Ecuador, 2019



266 páginas

Alfredo Santillán explora, en profundidad, un espacio material y simbólico que, si bien es parte constitutiva de la capital ecuatoriana, ha sido mitificado como “otra ciudad”. El Sur, como lugar figurativo, aparece en las narrativas dominantes como ‘lejos’, ‘desfavorecido’ o ‘peligroso’, mientras otras visiones lo celebran como ‘alegre’, ‘solidario’ o ‘extrovertido’. El autor interpreta esta dualidad como parte de las tensiones sociales de una ciudad segregada. Allí surge un imaginario en que las desigualdades se fijan, al tiempo que se instituyen fronteras fantásticas. Santillán propone un libro pionero, en tanto recoge testimonios que muestran –en carne viva– una ciudad en tensión entre el desprestigio cotidiano hacia el Sur y las estrategias de autoafirmación que permiten a la gente disputar, con humor y creatividad, la asignación social de respeto y reconocimiento.

Élites empresariales y proceso de democratización en Paraguay

Business elites and the process of democratization in Paraguay



-  Dr. Luis Ortiz-Sandoval. Profesor visitante en The New School University (Estados Unidos). (l.ortiz@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0002-1902-8834>)
-  MSc. Guillermo Rojas. Profesor Universidad Católica de Asunción (Paraguay). (guillermorojas44@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2134-2619>)

Recibido: 01/08/2018 • Revisado: 14/11/2018
Aceptado: 12/03/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

Este estudio expone la primera época del proceso de democratización en Paraguay que se inició en 1987 y culminó en 1992. El mismo se basó en un enfoque sociohistórico, movilizándolo información cualitativa desde testimonios sobre el proceso en cuestión, así como información estadística descriptiva que permitió entender el contexto de los cambios en el período referido. En este marco, se expone de qué manera las élites empresariales paraguayas, en tanto sector más dinámico de la clase dominante, no solo impulsaron el derrocamiento del régimen autoritario del ex dictador Alfredo Stroessner, sino que también orientaron los rumbos de la gestión económica y el rediseño de la arquitectura institucional de la república en función a sus intereses y de los privilegios obtenidos durante la dictadura. Entre los hallazgos, se expone que dichas élites ensayaron, durante la “primera transición”, mecanismos de acomodación y neutralización de los avances en derechos sociales, en la medida en que estos implicaron una democratización sustantiva del sistema político. Si bien la apertura democrática fue apuntalada como un cambio necesario, conllevó riesgosas implicaciones para la realización de los intereses específicos de las élites. En conclusión, la democracia quedó marcada por la captura del Estado por los sectores económicos que salieron fortalecidos después del régimen autoritario, dejando debilitadas a las clases trabajadoras en su posibilidad de oponer resistencia y acceder a derechos.

Descriptor: democracia; democratización; élites empresariales; Estado; desigualdad social; Paraguay.

Abstract

This study exposes the first phase of the process of democratization in Paraguay that began in 1987 and ended in 1992. It was based on a sociohistorical approach that used qualitative information from testimonies about the process in question, as well as descriptive statistical information that helped explain the context of the changes that took place in the referred period. From this framework, the paper exposes how the Paraguayan business elites, as the most dynamic sector of the ruling class, not only led the removal of the authoritarian regime of the ex-dictator Alfredo Stroessner, but also guided the economic management and the redesign of the institutional architecture of the republic according to their interests and the privileges obtained during the dictatorship. Among the findings, this research shows that during the “first transition” these elites created mechanisms of accommodation and neutralization of the advances in social rights, to the extent that these would imply a substantive democratization of the political system. Although the democratic aperture was presented as a necessary change, it had risky implications due to the promotion of the specific interests of the elites. In conclusion, democracy was marked by the seizure of the State by the economic sectors that were strengthened after the authoritarian regime, leaving the working classes weakened in their ability to resist and access rights.

Keywords: Democracy; democratization; business elites; state; social inequality; Paraguay.

1. Introducción

Con el ocaso del régimen autoritario, la construcción de un nuevo orden político para la república desde los principios de la representación y la participación democrática fue, sin lugar a dudas, el principal desafío que la historia legó a la ciudadanía paraguaya en la última década del siglo XX. Esto no solo por la magnitud del reto de explorar un terreno desbrozado tan solo por la breve experiencia de la primavera democrática de 1946, sino por el hecho de que la propia modernización económica y la resolución de graves problemas sociales se revelaban ligadas intrínsecamente con este horizonte.

La transición a la democracia en Paraguay fue una etapa de *aggiornamento* o actualización de las fuerzas políticas dominantes, entendidas desde la reorganización del partido de Gobierno y las Fuerzas Armadas, así como la consolidación de las élites empresariales como verdaderas conductoras de la economía del país. El proceso político y económico se condensó en un modelo de desarrollo en el cual las élites de poder adaptaron sus perspectivas y operacionalizaron sus intereses en función de un discurso de cambio, tanto en Paraguay como en América Latina.

El Gral. Andrés Rodríguez¹ en todo momento se vio apoyado por dos sectores, ambos partes de la élite paraguaya de aquel entonces: los militares y el empresarial. Este último respondía a la clase dominante –desde la teoría de la estratificación social– y se hallaba conformado por fracciones de la oligarquía terrateniente, financiera y comercial, condensadas en un pacto hegemónico que data de 1967. La élite empresarial intermedió profusamente en la gestión no solo del nuevo Gobierno sino también en el diseño de sus políticas, especialmente habida cuenta de la apuesta del sucesor de Stroessner por el neoliberalismo económico, y que el régimen autoritario era cuestionado, en especial en aspectos como el cambio libre, la debilidad en el control del contrabando, la austeridad y racionalización del gasto público, la evicción del alza de impuestos y el otorgamiento de créditos para la actividad productiva (Arredondo 1992).

El presente artículo apunta así a ofrecer elementos para una interpretación del papel de las élites empresariales en la caída del régimen autoritario y en la reformulación de la institucionalidad de la república. Estableciendo un corte temporal delimitado entre las evidencias de las primeras fisuras en el trinomio Partido-Gobierno-Fuerzas Armadas en 1987 y la promulgación de la Constitución Nacional de 1992. Este estudio intenta establecer vínculos entre el proceso de democratización y sus resultados institucionales analizando las prácticas políticas de las élites en cuestión.

1 Alto mando militar y hombre leal al dictador Alfredo Stroessner, autor del golpe de Estado en 1989.

2. Marco teórico-metodológico

La bibliografía internacional da cuenta de diferentes procesos de transición de los regímenes autoritarios hacia unos establecidos desde los mecanismos específicos dispuestos por la llamada “democracia liberal” (MacPherson 1994) o, si se quiere, en la “democracia sin apellidos” (Sartori 1993), todos como resultado del impulso de fuerzas sociales amplias y diversas, ajustadas ciertamente a las particulares circunstancias de cada proceso.

Más allá de los enfoques particulares, es ciertamente claro que entre 1974 y 1989 se desarrolló una auténtica “ola de democratización”, la tercera según Huntington (1994). Tales transiciones fueron en muchos casos abordadas y presentadas como resultado del consenso y la acción unificada de las élites (Higley y Burton 1989; Higley y Gunther 1992). Históricamente dichos procesos tuvieron su inicio con la caída del salazarismo en Portugal y se cerraron como ciclo con el apartamiento del poder –referéndum de por medio– del Gral. Augusto Pinochet en Chile, en 1990.

De estos procesos de democratización, dice la historia, emergieron sistemas políticos clasificables a su vez a partir de variados matices, en función del acento colocado sobre los elementos que conforman un régimen político democrático contemporáneo: democracias representativas, delegativas o participativas –con mayor o menor grado de consolidación– y que son resultado de las distintas experiencias políticas desarrolladas tras el cierre del ciclo democratización en 1990 (Linz 1990; O’Donnell 1994), tras un balance de un cuarto de siglo.

El desafío interpretativo es entender los procesos de cambios de régimen político en el marco de transformaciones institucionales que, operando éstas como expresión de las mutaciones económicas y políticas, se redefinen los marcos institucionales que en ocasiones acompañan procesos de crecimiento económico permitiendo su expansión, fortalecimiento de las estructuras sociales apuntalando su cohesión, así como de los sistemas políticos generando su democratización, por lo que los países organizados como Estados nación (o Estados nacionales) se desarrollan, mientras que en otras ocasiones la redefinición de aquellos marcos abre paso a tensiones y conflictos que terminan por dañar las condiciones del desarrollo y entonces los Estados nacionales fracasan en sus metas de desarrollo para asegurar su estabilidad política y el bienestar económico-social de la población (Acemoglu y Robinson 2008).

Si se parte del hecho que, en el caso paraguayo, la transición fue ambigua y que antes que atender las necesidades de la población, se centró en redefinir nuevos árbitros para continuar con las reglas de juego legadas por el autoritarismo (Ortiz Sandoval 2014), es claro que el cometido de los actores directamente implicados en el cierre del ciclo autoritario solo simuló apuntalar la defensa de derechos, oportunidades y el establecimiento de la institucionalidad democrática.

En correspondencia con este respecto, la bibliografía sobre América Latina permite observar que, si una circunstancia se reveló como conflictiva y digna de un abordaje particular, es el estudio de los modos y formas por los cuales los diversos procesos de transición hacia la democracia recompusieron sus sistemas de partidos tras el cierre de sus ciclos autoritarios. A propósito, el estudio de las experiencias en la región se torna particularmente importante como herramienta para la adecuada comprensión del caso paraguayo.

De hecho, en una visión comparativa, si algo podría considerarse como la “especificidad paraguaya”, tan cara a cierto chauvinismo académico, no es sino la instrumentación de un partido político para los fines del autoritarismo militar. A diferencia de las demás experiencias latinoamericanas, solo en Paraguay el régimen autoritario se valió de un agente político tradicional para intentar legitimar su acción (Ortiz Sandoval 2006).

Desde un ángulo con más precisión local, la bibliografía paraguaya señala que los sectores sociales tanto obreros como campesinos jugaron un papel central en la lucha por la conquista de mayores espacios de participación. Sin embargo, tras la caída del régimen, la población rural sufrió una reducción significativa respecto de la población total, con una ocupación laboral en el sector de la agricultura de marcada tendencia decreciente (Martini 2002; Morínigo 2002). En el área urbana, en cambio, aumentaron los índices de empleo informal, consecuencia asimismo de la proliferación de las microempresas y pequeñas empresas. Estas circunstancias, trasladadas al ámbito de los indicadores sociales, revelan también problemas agudos en materia de pobreza y desigualdad al punto que, bajo el Gobierno de la primera transición, se registraba que el 10% del grupo de ingresos más elevados ganaba casi 30 veces más que el 10% más pobre.

En cuanto al concepto de “*élites*” y sus implicancias en el proceso de democratización, se plantea una formulación basada en Wright Mills que recupera parte de la tradición marxista según la cual las clases dominantes operan sobre la base de una dirección organizada de la dominación de clase, así como de la tradición weberiana y funcionalista según la cual la organización de la dominación no se ejerce de cualquier modo sino que requiere un aparato especializado del ejercicio de la dominación en el que los componentes intelectual e institucional cumplen un papel de división del trabajo de dominación en la clase dominante (Wright Mills 2013 [1956]).

En síntesis, el abordaje se basó fundamentalmente –pero no exclusivamente– en la operacionalización de categorías para el análisis e interpretación de dimensiones y aspectos inferidos a partir de un enfoque cualitativo, así como una aproximación cuantitativa descriptiva sobre procesos de mediano y largo plazo, desembocando ambas perspectivas en un enfoque mixto. Las categorías operacionalizadas segmentaron diversas unidades analíticas de la investigación y dieron cuenta de dimensiones político-institucional, social y económica.

Así, la primera categoría trata de la influencia de los sectores y sus visiones respecto a las modificaciones acaecidas en el Estado, específicamente el papel del empresariado como actor y mentor de la economía, así como el escenario en el que se desplegó y cuya unidad de análisis se concentra en la relación entre empresariado y Estado.

Para dicha categoría, se plantea un enfoque cualitativo puesto que los aspectos a considerarse se ajustan a esta orientación metodológica habida cuenta de técnicas como el análisis del discurso a partir de fuentes bibliográficas, además de la revisión de estudios políticos y sociales que viabilizaron la identificación de las visiones dinámicas sobre aquella relación.

La segunda categoría trata de la dominación de clase que fuera aludida de manera teórica por diferentes autores a propósito de la estratificación social en el sistema económico vigente y, ulteriormente, en el marco del fenómeno de la transición democrática en la cual el conflicto subyacente entre los principales actores de la economía hacen un escenario arquetípico para un ejercicio interpretativo.

La unidad de análisis, por lo tanto, fueron los tres actores centrales del proceso político en cuestión: el Estado, el empresariado y la clase trabajadora, así como la vinculación que los enlazara en circunstancias como la promulgación de leyes laborales con las consecuentes garantías y restricciones establecidas en las mismas. Del igual modo, el involucramiento de cada actor es crucial, sus respectivos procesos de consolidación como fuerzas sociales, las movilizaciones y huelgas efectuadas así como el nivel de acatamiento de las mismas.

La tercera categoría clave fue el adentramiento y recepción de la reforma económica, esto en vista que, en efecto, la transición política inscribió de manera inherente efectos mayormente en lo social y económico.

Para abordar la categoría, se empleó un enfoque cuantitativo, atendiendo que, para la estimación de los efectos de los procesos socioeconómicos, se requiere analizar información agregada. Concomitantemente se recurrió a técnicas como el análisis de estudios e informes de gestión que dan cuenta de la estructura socioeconómica del país durante el período.

3. La estructura social paraguaya en la incipiente era democrática

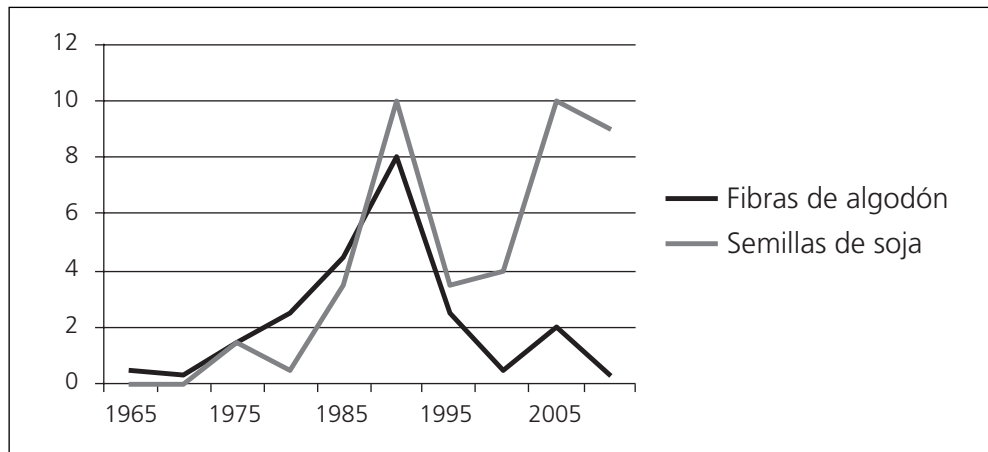
Desde un enfoque macro en lo político, social y económico, el derrocamiento del régimen fue parte de los procesos de transición hacia sistemas políticos de apertura al ejercicio de derechos ciudadanos y de liberalización mercantil que tuvieron lugar entre 1974 y 1989. Estos procesos se constituyeron en fenómenos a escala global asumiendo un patrón similar: el papel activo de la clase media en la definición de los pactos políticos. Si bien para la generalidad de los casos de estudio, en América Latina es posible extrapolar esta conclusión (Cepeda 1990), lo específico del caso paraguayo es que los sectores me-

dios se revelaban incapaces de acción política autónoma, en función a su inextricable asociación con el Estado oligárquico –y a su burocracia– desde el tradicional vínculo clientelista. Más allá de la emergencia de eventuales fisuras en el pacto de dominación autoritaria, el proceso paraguayo inevitablemente supuso otros carriles bastante diferentes a los de otros sistemas políticos en América Latina (Abente Brun 1993).

A modo de inventario, cabe indicar que los actores sociales clave en la formación paraguaya de la época, es decir, los sectores de la sociedad identificados como impulsores de las dinámicas del proceso político, así como también de los ciclos de producción, distribución e intercambio en la esfera económica que sustenta las tendencias del proceso de democratización, no fueron sino el sector campesino minifundista en paulatino retroceso, la clase media burocratizada y políticamente endeble, los trabajadores asalariados con dinámicas de auto-organización gremial en gestación (González 2013) y el empresariado, en todo lo amplio y heterogéneo de su acepción, conformado por una burguesía industrial debilitada, el sector terrateniente y el sector de comercio y servicios, (entre estos últimos, el sector financiero fue uno que adquirió peso), es decir, los principales actores de la clase económicamente dominante.

El avance de la sojización del sector agrícola paraguayo representó –asimismo y de la mano del propio proceso de expansión de las fronteras agrícolas bajo el régimen– una mano tendida hacia la migración de agricultores brasileños en el este del país (Fogel 2005). La ausencia del Estado y la falta total de acompañamiento técnico al proceso productivo de las pequeñas fincas familiares minifundistas por parte del Instituto del Bienestar Rural (IBR) supuso que la expansión de la soja representara la expansión de un modelo de explotación agrícola ligado con la extranjerización (Glauser 2009), con mínima capacidad en la absorción de la mano de obra rural y con alto impacto sobre los equilibrios socioambientales (Palau 2012).

Gráfico 1. Producción de soja y algodón en relación con el PIB



Fuente: Borda 2013.

Uno de los efectos de este proceso de expansión de la agricultura empresarial y la producción agropecuaria intensiva fue la nueva modalidad de concentración de la tierra. El latifundio improductivo colindante con la finca familiar campesina dio paso, gradualmente, a la coexistencia de dos modelos de agricultura empresarial en el uso de la tierra: la ganadera, de progresivo impulso empresarial e inserto en el mercado externo de *commodities*, y la sojera bajo la modalidad *farmer* (productor agrícola de tipo empresarial) cuyas notas características fueron puntualizadas anteriormente. El avance de este modelo se puede apreciar en la relación entre la cantidad de fincas y la ocupación en superficie (cuadro 1).

Cuadro 1. Concentración de la tenencia de la tierra, 1991

Rango de hectáreas	Número de fincas	Superficie en hectáreas
Hasta 50	285 265	2 307 678
51 y más	15 258	9 121 072

Fuente: Abente Brun 2010.

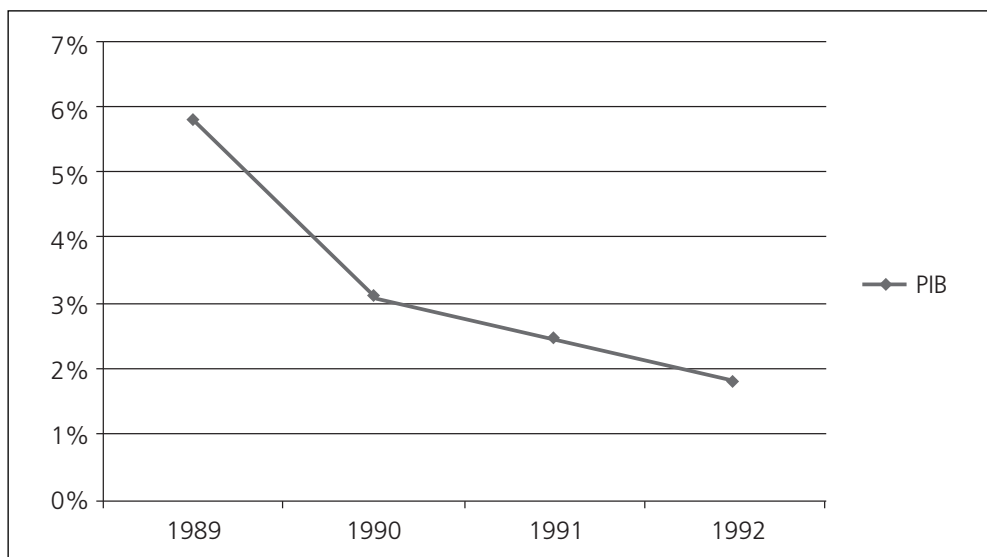
En resumen, la brecha social en franca ampliación puede ser comprendida como expresión del modelo económico del stonismo y de su propia crisis, en tanto que la fragmentación social retroalimentaba la decadencia de la modernización conservadora de la estructura agraria en una sociedad que no había logrado su desarrollo urbano-industrial, así como tampoco contaba con una burguesía capaz de plantear y de impulsar proyectos de desarrollo nacional (Abente Brun 1993).

Durante el período de transición, y con una población de 4,2 millones de habitantes, la situación social se definió desde un explosivo cóctel de bajas tasas de crecimiento arrastradas desde el fin de las obras en Itaipú (Arredondo 1992), reflejadas en el bajo rendimiento en la producción agropecuaria, en la contracción del intercambio comercial y en un deterioro del nivel de vida de todos los sectores de la sociedad (Schvartzman 2011), aunado a una decreciente participación del sector secundario en el Producto Interno Bruto (PIB) y a una creciente transformación en la estructura de la propiedad agraria (Borda 2013).

En ese orden, desde inicios de la década de 1990 y con las reformas orientadas al mercado del Gobierno de Andrés Rodríguez, se delineó un proyecto económico centrado decididamente en la producción agropecuaria, apuntando a la adecuación de la economía a estándares globales de competitividad, consolidando así un perfil agroexportador desde la perspectiva de las ventajas comparativas (Borda 1994). Todo esto sin atender, más allá de ciertos esfuerzos desagregados, la progresiva descomposición del tejido social y de sus redes de solidaridad, apuntalando una estructura social marcadamente desigual establecida por el proyecto diseñado por las élites empresariales en función de la prevalencia y expansión de los privilegios obtenidos durante el stonismo.

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Gráfico 2. Tendencia del PIB de Paraguay



Fuente: Carosini 2010 y SENATUR s/f.

3.1 Situación del empresariado paraguayo y la reforma económica

Si bien el Estado contaba con un importante conglomerado de empresas con las que intervenía efectivamente en las relaciones económicas, el poder empresarial real en sus vínculos con el Estado paraguayo se expresaba en aquellas compañías que operaban en una economía sumergida y que eran las acreedoras preferentes de las opulentas licitaciones en obras públicas.

En una primera instancia se situó el empresariado agropecuario, que en la transición se fue forjando hacia el modelo del *farmer sojero* y a la fusión de éste con la rama ganadera. Este sector dependía tanto del Estado como del capital extranjero y su perfil se asociaba con el potencial desarrollo económico de la región conosureña (Fogel 2005).

En otra esfera empresarial se dio la de los proveedores ordinarios del Estado, entre ellos empresas de diferentes industrias distinguidas como de tipo familiar y de sociedad anónima (Faletto 1965), pero que mantuvieron un vínculo de amistad condicional con el régimen.

Como paradigma de esta tipología cabe rescatar aquellas asociadas con las finanzas, las que se habrían enriquecido por medio de la estrategia de cambio preferencial con el cual el Estado establecía que las divisas generadas por la exportación fueran entregadas al Banco Central para su conversión en guaraníes al cambio oficial, que

en 1985-1986 era de 320 guaraníes por dólar, ostensiblemente menor al tipo de cambio del mercado libre que era, entre esos años, de 605 y 750 guaraníes por dólar (Schvartzman 2011, 144-148).

Así también vale catalogar otras que conformaban una suerte de bloque contrahegemónico; se podría situar a las escasas empresas que apuntalaron su propio crecimiento como unidades de negocio alejadas del amparo del régimen, como el caso de franjas del empresariado industrial y de servicios, así como las cooperativas de producción de las colonias de inmigrantes.

No obstante, a la reconstrucción del pacto desde las nuevas reglas también existió un ruidoso descontento. El impacto negativo de la liberalización económica se resintió en sectores de la economía con menor proporción de rentabilidad, generando una fuerte oposición de sectores poco competitivos a la apertura comercial propulsada por el Gobierno de Rodríguez:

Las firmas paraguayas argumentaron que no estaban en condiciones de competir debido a la falta de suficientes créditos para modernizar sus plantas e incrementar la producción; también se hizo mención de la rigidez del sistema bancario, específicamente el alto nivel de las reservas requeridas por el Banco Central (Schvartzman 2011, 144-148).

207

En este marco, las empresas ganadoras, tras los cambios en la gestión de la economía en la transición, resultaron siendo las del sector primario, manteniendo –a diferencia de los demás sectores– un crecimiento sostenido. La transición las reveló como el sector más dinámico de la economía paraguaya y también como el de mayores vínculos con los mercados internacionales (Souchaud 2005; Ávalos Vera y Weisz Junior 2016; Lesmo Duarte et al. 2017).

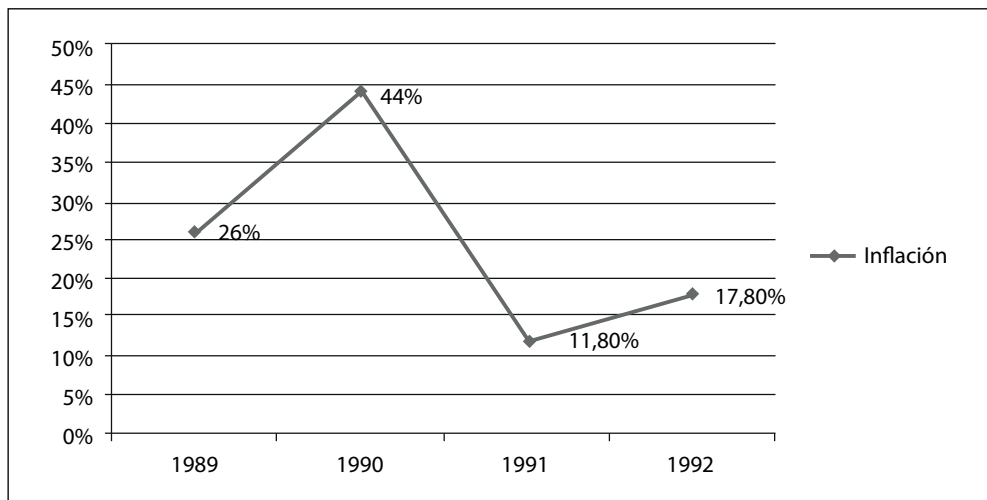
3.2 Las reformas económicas

Los estudios sobre la economía en la transición a la democracia señalan dos índoles de reformas: una de primera y otra de segunda generación, que aducen a dos esferas de promulgación, es decir, por un lado a las establecidas en el plano institucional para la adaptación del país al mundo globalizado (Castro 2000), y por otro lado, a aquellas generadas en el marco de la institucionalización del Gobierno pero desde un enfoque más amplio (Benecke 2000), que no obstante derivaron en un influjo directo en la economía.

Es así que entre las primeras reformas se encuentran las emprendidas en la política macroeconómica, cuya fase original data de 1989, con el déficit fiscal, la inflación y el retraso en el pago de las deudas por parte del Estado como síntomas

característicos de esta etapa. Así, aparece en el mismo año la supresión del sistema de cambios múltiples (o cambio preferencial), tras lo cual las divisas pasaron a tener un valor único en el mercado determinado por el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.

Gráfico 3. Tendencias de la inflación



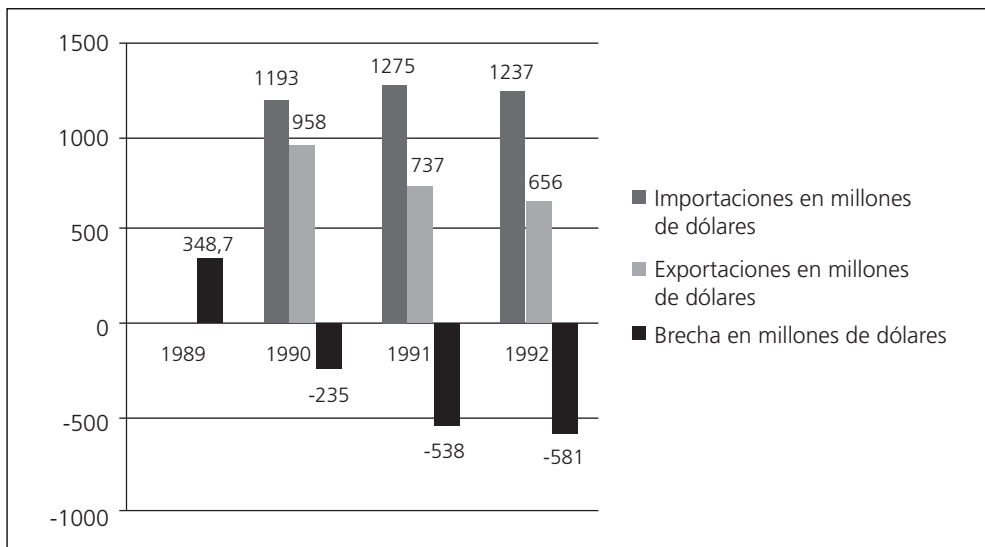
Fuente: Carosini 2010 y SENATUR (s/f).

En 1991, se estableció la ley tributaria que modificó los mecanismos de recaudación, alterando la tasa de impuestos y aranceles para la exportación a un 10%. De igual manera, en el mismo año se promulgó la ley de inversiones. Ambas, sin embargo, no optimizaron el panorama deficitario que fue transformándose en una dificultad de atascamiento colosal (Borda 2009).

Para la liberalización mercantil, el desentendimiento del Estado en regir las tasas de interés y la abolición del crédito dirigido, anteriormente determinados por el Banco Central de Paraguay, contribuyeron sobremanera al cumplimiento de dicha meta, dado que el propio mercado se convertiría en el rector del precio del dinero.

Años más tarde, en la segunda transición, emanaron reformas en el sistema financiero, las cuales apoyarían el fortalecimiento de la seguridad en el marco regulatorio y sepultarían, de manera concatenada, a las empresas que no se adecuaron a ellas. El comercio exterior, por su parte, experimentó una apertura notoria con la inserción de Paraguay al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la correspondiente suscripción al Tratado de Libre Comercio del mismo, lo cual fue la exigencia más desafiante para la industria paraguaya que desconocía la dinámica de exportación a la escala propuesta.

Gráfico 4. Importaciones, exportaciones y brecha en dólares, 1989-1992



Fuente: Carosini 2010.

Entre las iniciativas legislativas impulsadas para la integración de Paraguay, aparecieron la ley de inversiones y exportaciones así como la ley de fomento de las exportaciones, las cuales, por una parte, exoneraban la tasa impositiva de los productos para la exportación y, por otra parte, no favorecían la inversión extranjera sino la consolidación de los grupos de hegemonía económica nacional, en desmedro de las industrias menores que quedaban relegadas ante la inauguración de coyunturas de competitividad.

Esta medida fue la que incidió marcadamente en el proceso de afianzamiento del modelo de concentración actual, puesto que Paraguay, como país agro-industrial, dispuso del aprovechamiento de estas rentas y potencializó la agroexportación que, a la larga, se tradujo en sinónimo de acumulación de tierra, del avance del modelo sojero y de la fijación del sistema mixto de producción señalada por Ortiz Sandoval (2014). El sector empresarial procedente del stronismo logró dirigirse a esta industria, con lo que, a la acumulación del capital, siguió el fortalecimiento de las élites económicas.

En lo que respecta a las reformas de segunda generación,² se hallan el cambio en el equilibrio de poderes, pasando de un sobredimensionamiento de las atribuciones del Ejecutivo hacia la progresiva atribución de recursos constitucionales que permitieron al Poder Legislativo intervenir en competencias usualmente propias de los demás poderes del Estado. Del mismo modo, se fundaron dos instituciones de cardinal

² Este segmento también alberga a las reformas sociales, las impulsadas en el ámbito de la educación y de la salud pública, así como en otros, pero que no resultan indispensables o no aportan elementos substanciales para la comprensión de la unidad desarrollada.

importancia para la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos: la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo.

En concomitancia, se implantaron instancias destinadas a la regularización de los mercados, como es el caso del Ministerio de Justicia y Trabajo, en aquel entonces con fuertes limitaciones para el control del mercado laboral. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) fue otra de las entidades que se encargó de las intervenciones en el mercado de las telecomunicaciones.

4. La sociedad organizada y los mecanismos de representatividad

La caída de Stroessner supuso una rápida rearticulación del movimiento sindical independiente y el fin del pacto del Gobierno con las dirigencias. No solo aparecieron nuevas centrales sindicales, sino que la tradicional Central Paraguaya de Trabajadores (CPT), cooptada por el régimen, quedó relegada a una posición de absoluta marginalidad y desprestigio ante la sociedad y las bases sindicales. Las numerosas huelgas a inicios de la década de 1990 fueron encabezadas, invariablemente, por la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que, durante el Gobierno de Rodríguez, se disputaron la dirección de las luchas de los trabajadores no solo por mejoras laborales, sino por incidir en el rediseño de la institucionalidad de la república.

Cuadro 2. Huelgas organizadas en modalidad de paro

Año	Paros				
	Industria	Servicios	Sector privado	Sector público	Total
1986	2	5	2	5	7
1987	3	2	4	1	5
1988	0	6	1	5	6
1989	26	18	34	10	44
1990	24	20	30	14	44
1991	27	35	39	23	62

Fuente: Céspedes 2009.

Este auge social se dio también con la masificación de la afiliación de la fuerza laboral a sindicatos de base. En ese orden, es significativa la evolución de las cifras de sindicalización entre 1989 y 1992, tanto en términos relativos como absolutos. Es así que, al momento del golpe de Estado de 1989, el 3% de la población económicamente activa (PEA) solamente se hallaba sindicalizada y, esto, en 215 organizaciones con un total absoluto de 20 500 afiliados; mientras que para el año siguiente la tasa de sindicalización ya alcanzaba el 10% de la PEA en 409 organizaciones para un total de

75 000 afiliados. Durante el año de la Convención Nacional Constituyente (1992), por su parte, los sindicatos eran ya 492 y los afiliados unos 105 000 (Quevedo 2009).

En suma, si de alguna manera se pudiera definir las relaciones entre mundo del trabajo y mundo de la empresa durante la transición, sería desde la inestabilidad y la tensión. Los conflictos en ebullición no contribuyeron a generar las condiciones para el establecimiento de un pacto social amplio, necesario para el Gobierno, con miras a estabilizar el proceso de liberalización política y rediseño institucional.

4.1 Actores políticos partidarios: incidencia e intereses

La participación de los partidos políticos en el proceso de apertura democrática, a efectos de las presentes líneas, será comprendida como la masificación de la experiencia comicial de la ciudadanía, reflejada en aspectos tales como la reducción de los índices de abstencionismo directo (no sufragio) o indirecto (sufragio blanco o nulo) y la intensidad del debate político durante el período electoral (Franco Cuervo y Flores 2009; Ibarra Delgadillo 2006).

En esa perspectiva, es claro que los índices de participación electoral en comicios generales se mantuvieron relativamente bajos con un padrón aún poco confiable. De acuerdo con los datos del Observatorio Electoral Latinoamericano (OEL s/f), participó en las elecciones generales del 1 de mayo de 1989 apenas el 56,88% de los inscritos, siendo la proporción de votos válidos el 55,73% de los sufragios. El exiguo porcentaje se desnuda contrastándolo con las elecciones generales de 1998, en donde, pese a una crisis institucional y política de la república, participó en las elecciones el 73,54% de los inscritos.

Las demás elecciones del período, tanto municipales como Constituyente de 1991, revelan la misma tendencia: el último acto comicial mencionado solo arrastró una participación del 51,7%, con 743 586 votantes, sobre un padrón de 1 438 543 electores (PyGlobal 2003).

Haciendo una revisión histórica, es claro que el retiro de las Fuerzas Armadas del ámbito político fue una conquista posterior a la primera transición y que, temporalmente, se puede retrotraer recién a las postrimerías del episodio del 22 y 23 de abril de 1996. Esto es consecuente con la progresión de la participación electoral, potenciada recién con las elecciones generales de 1998. Hasta estas circunstancias, de hecho, el propio partido oficialista (Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado), más que un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad, era una instancia de articulación de las élites con los militares (Brítez y Morínigo 1993).

En efecto, si la oposición no logró quebrar la continuidad del Partido Colorado en el período, más allá de su demostrada incapacidad para articular sus acciones y sus

programas, se debió al error estratégico de intentar competir con el oficialismo en el terreno de las prácticas clientelares (Ortiz Sandoval 2007).

En última instancia, la crisis de representación y la escasa participación electoral sellaron la continuidad de un modelo excluyente de relación entre Estado y ciudadanía, y de la prolongación de las relaciones de patronazgo y dominación para una élite empresarial versátil para acomodarse a los cambios.

5. El papel protagónico de las élites empresariales en la apertura democrática

Durante el período del régimen autoritario, si bien se había caracterizado por una fuerte presencia del Estado en las relaciones económicas por la vía de las obras públicas y dentro de la tendencia de gobiernos inspirados por el paradigma cepalino neokeynesiano (Soler 2007), no podría considerarse como uno particularmente dirigista en lo que al vínculo con los actores económicos se refiere. En términos comparativos, el intervencionismo de los regímenes de Juan Velasco Alvarado en Perú o del populismo de ADECO (Acción Democrática) en Venezuela, quedaría lejos de las tímidas medidas de programación económica gubernamental impulsadas bajo el Gobierno del Gral. Alfredo Stroessner (Enríquez Gamón 1985).

Para ilustrar estas afirmaciones, es pertinente una referencia a la caracterización que ofrece Masi (2012, 21) respecto a las relaciones entre empresariado y régimen autoritario:

El régimen autoritario había creado una élite político-empresarial rentista que no se manejaba precisamente con las reglas del mercado sino por cánones informales derivados de los favores y facilidades arbitrados por el propio régimen.

Las cúpulas de los gremios empresariales, pertenecientes al segmento de la economía formal, eran firmemente controladas por el régimen autoritario y sus demandas eran atendidas en forma individual o separada por gremios, para evitar todo tipo de presión organizada. En todo caso, los gremios de importadores y ganaderos eran fuertes aliados al régimen y no pretendían molestar al mismo con acciones colectivas ni organizadas. No era el caso de los industriales, pero eventualmente la dictadura también echaba mano a recursos para ejercer un control estricto sobre este gremio. Por lo tanto, los gremios empresariales formales carecían de independencia frente al Gobierno y no tenían oportunidad alguna de influir en las decisiones de política comercial o de desarrollo.

Si de alguna manera se pudiera caracterizar este manejo de los recursos públicos bajo Stroessner, sería la de una gestión de rasgos “sultanistas”, entendidos a su vez

dentro del tipo ideal weberiano del patrimonialismo (Telesca 2015), donde las fronteras entre lo público y lo privado quedaron difuminadas a favor de un uso discrecional del poder tendiente a favorecer la acumulación dentro de los círculos de soporte del régimen autoritario.

El factor clave para entender la descomposición del bloque de apoyo al stronismo en el empresariado no es otro que la propia incertidumbre. El progresivo deterioro de las condiciones macroeconómicas –resultado del final del ciclo de obras de construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú– y el debilitamiento general del pacto que sustentaba el régimen, fácilmente identificable en el recrudescimiento de la represión desde mediados de la década de 1980, no suponía un entorno apropiado para las inversiones (Borda 2013). Pero, de igual manera, el cierre del ciclo autoritario se vislumbraba como amenazador para un empresariado que se había acostumbrado al inmovilismo del autoritarismo stronista (Kostianovsky 1988; Caballero Vargas 1990).

Para hacer frente a esto y consciente del temor de amplios sectores de propietarios de medios de producción, el Gobierno emergente tras el golpe de febrero de 1989 combinó un permanente diálogo con una orientación hacia el libre comercio. El nuevo Gobierno apuntó a erigirse en plataforma común de los intereses de los sectores dominantes ante la nueva coyuntura económica y política. Para el efecto, articuló desde el primer momento las diversas franjas de propietarios de medios de producción para restituir la armonía perdida entre el Estado y las empresas.

Acotando, el primer Gobierno de la transición asumió como línea central el restablecimiento de las deterioradas relaciones con los sectores que consideraba la primera de las fuerzas de la sociedad paraguaya. El mundo empresarial, organizado en sus diversas patronales, fue el interlocutor preferente en el diseño de las políticas públicas, comenzando por la económica: verificando las hipótesis interpretativas de Acemoglu y Robinson (2006; 2008), puede afirmarse que la primera transición estuvo, en la práctica, delineada a imagen y semejanza de sus sectores más dinámicos.

5.1 Las afinidades cruzadas entre partidos políticos y el empresariado

Desde mediados de la década de 1980, la élite empresarial comenzó a explorar mecanismos de articulación con actores de la llamada “oposición irregular”: el Movimiento Popular para el Cambio –de los hermanos Saguier– en el Partido Liberal Radical Auténtico y el propio Partido Revolucionario Febrerista, en tanto interlocutores preferentes para el diálogo entre empresarios y actores políticos de oposición (Kostianovsky 1988).

En ese sentido, y de manera análoga a la lógica de las redes clientelares, el vínculo de la burguesía –en sus diversas fracciones– con los partidos políticos pasó del Partido Colorado como interlocutor preferente hacia la oposición irregular como

actor diferencial y ampliado. Y esto incluso antes de la liberalización política de 1989 (Caballero Vargas 1990).

Los cambios en las opciones políticas y lo competitivo de las elecciones, generaron pronto otro fenómeno: el de financiación empresarial de las campañas electorales, una nueva práctica de la élite empresarial para sostener su condición dominante. Y dentro de este proceso, se dio una diversificación del apoyo financiero entre varias propuestas políticas en búsqueda de ventajas específicas. En consecuencia, el perfil de las relaciones políticas comenzó pronto a teñirse de pragmatismo y a prescindir de vínculos con tradiciones, ideologías e incluso programas políticos para la conformación de acuerdos y representaciones.

Más allá de la novedad de esta diversificación, es claro que un importante sector del empresariado y de sus élites apoyó de manera directa el cambio de rumbo de la cúpula del Partido Colorado tras la asunción de Rodríguez. En términos muy generales, se podría decir que las fracciones de las élites empresariales más permeadas por la influencia del Partido Colorado estaban –durante el período en cuestión– vinculadas con la ganadería y las finanzas (Wasmosy 2006).

En contrapartida, los sectores comercial y de servicios, así como el del naciente “agrobusiness”, se moverían de una forma mucho más ambigua en sus vínculos con los actores del sistema político; la Alianza Encuentro Nacional atraería pronto la atención de estos sectores, por su discurso modernizante e institucionalista. Los sectores del empresariado más críticos del stronismo al final de la década de 1980 también irían acercándose a esta nueva alternativa, atraídos por el carisma de Guillermo Caballero Vargas y por el perfil innovador de su imagen y enfoque político.

En ese orden, bien puede decirse que la mediación entre partidos políticos y empresas estuvo invariablemente asociada con la realización de los intereses específicos de ambas partes, como en un auténtico matrimonio por conveniencia.

5.2 Representatividad y posicionamiento del empresariado nacional

El papel del empresariado podría ser interpretado como el de una auténtica fuerza motriz, es decir, el factor empresarial como palanca para el desarrollo nacional tuvo su peso en la primera transición, desde una perspectiva amplia y sistémica. Este carácter pondría, pues, al empresariado a la cabeza de las fuerzas que impulsaron la transición, siendo entonces materia prioritaria la atención a sus reclamos.

Estos elementos dan cuenta de lo específico del estado de ánimo del empresariado a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990: con un pacto con el poder en crisis y en proceso de reconstrucción, en el medio de un estancamiento económico sin precedentes, con unos duros conflictos sociales estallando y sin la perspectiva de controlarlos por los medios habituales, el recurso al discurso triunfalista de los

propios intereses, ante la también emergente opinión pública, se presentaba como el instrumento privilegiado para promover la concreción de sus proyectos de clase en un entorno signado por la incertidumbre y las redefiniciones.

La concreción de esos intereses específicos se dio por la vía de la oposición al radicalismo de los trabajadores organizados. El período 1989-1992, entonces, podría caracterizarse desde un desencuentro sistemático entre trabajadores y propietarios de empresa, caracterizado por los posicionamientos rígidamente liberales de estos últimos y por su resistencia a cualquier forma de acuerdo que implicara la modificación del *statu quo*. A las reivindicaciones altisonantes de los recién liberados sindicatos, entonces, se contraponían los intransigentes planteamientos de una patronal contraria a la rebeldía del movimiento obrero y temerosa de su ascenso.

Una de las más significativas de estas posturas, por lo radical del posicionamiento, fue la liberalización de los salarios, con la supresión del salario mínimo legal (SML). Esta postura fue notoria no tanto por su contenido, pues forma parte de la agenda típica de las reformas neoliberales, sino por el hecho que, en ausencia de mecanismos reales de coerción que garantizaran el carácter básico de esta remuneración, el SML empezó operar solamente como indicador y como declaración de principios (Céspedes 1989).

Si bien la no incorporación de esta medida de flexibilización al paquete de reformas económicas impulsadas por el Gobierno supuso, en cierta manera, una disonancia entre los gremios empresariales y el Ejecutivo, el impulso dado a otras medidas –parte de los reclamos de la patronal– como las privatizaciones, la liberación de la tasa de cambios, de la tasa de interés y la apertura comercial, reforzaron la idea de una fundada sintonía entre ambas esferas, más allá de puntuales disonancias (Céspedes 2009).

En suma, por iniciativa del empresariado en todas sus franjas, con excepción quizá de ciertos sectores industriales poco competitivos que fueron refractarios a las medidas de apertura, la transición se caracterizó por un “suave neoliberalismo” que alcanzaría su mayor empuje bajo el Gobierno de Juan Carlos Wasmosy (Carter en Céspedes 2009). Y ello, siempre bajo la impronta característica de la élite empresarial, impulsora y artífice de las reformas de la primera transición.

6. Conclusiones

Durante las primeras fases del proceso de transición, entendido éste como el cambio de las reglas de Gobierno del Estado hacia una apertura a la participación de varios actores en el ejercicio del poder público y la liberalización económica, se dio la primacía de una lógica conservadora de la estructura económica y un diseño institucional de participación limitada (Fogel 2005; Abente Brun 2010; Ortiz Sandoval 2014) en

la búsqueda de cambio de la lógica autoritaria en el reordenamiento institucional de la república (1987-1992).

Bajo el primer Gobierno poststronista, el conservadurismo económico asumió ribetes específicos –desde la aceptación de medidas de liberalización en el marco del llamado Consenso de Washington– materializados en la desregulación del tipo de cambio, la política de contención de salarios y el inicio del proceso de privatizaciones (Céspedes 2009; Abente Brun 2010; Masi 2014).

El diseño institucional excluyente tuvo la característica de una perspectiva de hacerlo funcionar en un contexto distinto y ya fundado en crecientes libertades civiles, se pasó del autoritarismo militar tradicional a la puesta en marcha de un modelo político desde la participación limitada de una ciudadanía fragmentada. Así, de la primacía del recurso de la fuerza represiva del Estado se pasó a la de mecanismos clientelares –y en menor medida, ideológicos– de desmovilización para el mantenimiento del *statu quo*, si bien estos últimos mecanismos estuvieron presentes en la estrategia de los sectores dominantes a lo largo de todo el ciclo autoritario.

La crisis económica de la década de 1980 llevó a minar el pacto entre el régimen autoritario y el sector empresarial, y a generar, por lo tanto, las condiciones para la disolución de la funcionalidad de la relación al interior de la trilogía Gobierno-Partido Colorado-Fuerzas Armadas (Masi 1989), así como al quiebre de la llamada “unidad granítica” del partido de Gobierno (Arditi 1991). A finales de la década de 1980, incluso las élites empresariales que florecieron al amparo de los negocios con el Estado empezaron a manifestar una creciente (e instrumental) adhesión a los mecanismos propios de la democracia representativa, de corte liberal, así como en el pasado habían apoyado una impronta autoritaria.

En suma, el vínculo entre élites empresariales y transición conservadora se basó en la desarticulación de movimientos sociales y organizaciones intermedias, y dejó al empresariado, descontento con el régimen, en la función de articulador y de fuerza motriz de la disidencia en la disputa con los menguados soportes del stronismo. En consecuencia, quedó plasmada la impronta de su proyecto en el perfil de la reconstrucción de la institucionalidad postautoritaria.

Ciertamente las élites empresariales se posicionaron de manera favorable ante estas reformas, apoyando decididamente la liberalización cambiaria como una medida modernizante que contribuiría a resituar a Paraguay en el mapa de la economía mundial (Borda 1993).

Como en otras experiencias en el Cono Sur en que las reformas implicaron procesos ambivalentes de la dirección, dado el carácter solapado de la participación de las élites (Heredia 2003) y dada la profunda articulación reticular de los sectores de poder económico a escala transnacional que incidió en las redefiniciones institucionales (Salas-Porrás 1992; Cárdenas 2016; Bull y Kasahara 2017), el empresariado apoyó e hizo parte de la conducción de las reformas, con la perspectiva de que ello

supondría colaborar en la descompresión del déficit y avanzar hacia el equilibrio macroeconómico. En contrapartida, los sectores sociales cuestionaron las privatizaciones como enajenaciones de activos de alto interés estratégico, proponiendo por su parte reestructuraciones a los efectos de hacerlas más operativas y eficientes.

La reaparición del sindicalismo, masivo y con perspectiva de clase, introdujo factores de difícil gobernabilidad para los empresarios en la gestión de sus unidades productivas. Poco quedaba de aquella sumisa y disciplinada fuerza trabajadora que había hecho posible el despegue económico de la década de 1970: las reivindicaciones obreras en materia de salarios y condiciones de trabajo pusieron en entredicho no solo la productividad de una economía desesperada por despegar, sino que puso contra las cuerdas a un Gobierno decididamente pro empresarial, obligándolo a retroceder en iniciativas caras a las élites empresariales, tales como la desaparición del SML (Céspedes 2009).

En esa perspectiva, las élites empresariales paraguayas efectivamente ensayaron a lo largo de toda la primera transición diversos mecanismos de acomodación y neutralización de los avances en derechos sociales del proceso de apertura política, en la medida en que estos situaban en el horizonte una democratización real del sistema político. Si bien la apertura democrática fue apuntalada por la élite como un cambio necesario –en vista de los límites del autoritarismo y de la desfavorable coyuntura internacional para su continuidad–, conllevó riesgosas implicancias para la realización de sus intereses específicos. Concretamente los mecanismos de participación ciudadana –electoral o no electoral– eran percibidos por las élites como poderosos factores generadores de desequilibrios e inestabilidades para la reproducción de sus propias condiciones de dominación.

En ese orden, este estudio no puede sino concluir con una caracterización conservadora de la primera transición: en una perspectiva de totalidad, el desenlace de la misma no fue –ni pudo ser– otro que el de controlar soluciones radicalmente democráticas a la crisis del stronismo, en un escenario que se prestaba para diferentes tipos de salidas. Sabemos que, con la adecuación del autoritarismo a las instituciones democráticas, el modelo económico-político conservador continuó su curso.

Referencias

- Abente Brun, Diego. 2010. *El Paraguay actual. Primera parte: 1989-1998*. Asunción: El Lector.
- _____ coord. 1993. *Paraguay en transición*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Acemoglu, Daren y James Robinson. 2008. “Persistence of Power, Elites and Institutions”. *American Economic Review* 98 (1): 267-293.
- _____ 2006. “De facto Political Power and Institutional Persistence”. *American Economic Review* 96 (2): 325-330.

- Arditi, Benjamín. 1991. *Del granito al archipiélago: el Partido Colorado sin Stroessner*. Asunción: CDE.
- Arredondo, Esteban. 1992. "Paraguay: la incierta transición". *Sociológica* 7: 213-237.
- Ávalos Vera, Gabriel y Waldemar Weisz Junior. 2016. "Transformaciones agrarias y la consolidación de la soja en Paraguay". Ponencia presentada en el 5to. Encuentro de Iniciação Científica. Foz do Iguacu, 5-7 de octubre de 2016.
- Benecke, Dieter. 2000. "Las reformas económicas de la segunda generación en América Latina". *Contribuciones* 4: 21-46.
- Borda, Dionisio. 2013. "La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968-2010)". *Revista Paraguaya de Sociología* 143: 145-192.
- _____. 2009. *Crecimiento, inclusión social y gasto público*. Asunción: CADEP.
- _____. 1994. *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: CEADUC.
- _____. 1993. "Empresariado y transición a la democracia en Paraguay". En *Paraguay en transición*, coordinado por Diego Abente. Caracas: Nueva Sociedad.
- Brítez, Edwin y José Morínigo. 1993. *Democracia transparente*. Asunción: CIPAE.
- Bull, Benedicte y Yuri Kasahara. 2017. "La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las élites económicas centroamericanas". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 43: 37-69.
- Caballero Vargas, Guillermo. 1990. *El empresariado nacional ante el proyecto democrático en Paraguay*. Asunción: Instituto Paraguayo para la Integración de América Latina.
- Cárdenas, Julián. 2016. "Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de *Interlocking Directorates* y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil". *América Latina Hoy* 73: 15-44.
- Carosini, Ana. 2010. *La política económica en el Paraguay. Avances, logros y perspectivas antes y después de 1989*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción.
- Castro, José. 2000. "Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación". *Contribuciones* 4: 7-20.
- Cepeda, Fernando. 1990. "Democracia y conflicto social en Colombia". En *Democracia contemporánea. Transición y consolidación*, coordinado por Ana Stuvan. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Céspedes, Roberto. 2009. *Autoritarismo, sindicalismo y transición en Paraguay*. Asunción: Arandura.
- _____. 1989. "La relación entre el sindicalismo y el Paraguay contemporáneo". *Estudios Sociológicos* 7 (20): 281-291.
- Enríquez Gamón, Efraín. 1985. *Economía paraguaya*. Asunción: El Lector.
- Faletto, Enzo. 1965. "El empresario industrial en el Paraguay". *Revista Paraguaya de Sociología* 4: 32-40.
- Fogel, Ramón. 2005. *Estructura social y procesos políticos*. Asunción: Servilibro.

- Franco Cuervo, Beatriz y Javier Flores. 2009. "Participación electoral, ¿presencia de la democracia?" *Desafíos* 21: 259-275.
- Glauser, Marcos. 2009. *Extranjerización del territorio paraguayo*. Asunción: Base IS / Fundación Rosa Luxemburgo.
- González, Ignacio. 2013. *El nuevo despertar. Breve historia del movimiento intersindical de trabajadores del Paraguay (1985-1989)*. Asunción: Arandurá.
- Heredia, Mariana. 2003. "Structural Reforms and Renewal of Economic Elites in Argentine: Studies on the Spokesman of Land and Capital". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 77-115.
- Higley, John y Michael Burton. 1989. "The Elite Variable in Democratic Transitions". *American Sociological Review* 54 (1): 17-32.
- Higley, John y Richard Gunther, eds. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- Ibarra Delgadillo, José. 2006. "La participación ciudadana en procesos electorales". *Podium Notarial* 34: 235-248.
- Kostianovsky, Josefina. 1988. *Nuevas entrevistas para este tiempo*. Asunción: Ñanduti Vive.
- Lesmo Duarte, Nelson David, Jaqueline Severino da Costa, Moisés Villalba González y Cristian Reinaldo Lesmo Duarte. 2017. "Competitividad de la soja y de la carne bovina en Paraguay". *Revista Investigación Agraria* 19 (2): 86-92.
- Linz, Juan. 1990. "Transiciones a la democracia". *Reis* 51: 7-33.
- Macpherson, Crawford. 1994. *La democracia liberal y su época*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Martini, Carlos. 2002. "La sobrevivencia en el límite". *Novapolis* 1: 20-29.
- Masi, Fernando. 2014. *La integración regional en la vida democrática del Paraguay*. <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/02/Fernando-Masi.pdf>
- _____. 2012. *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160722054744/11.pdf>
- _____. 1989. *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Asunción: Intercontinental.
- Morínigo, José. 2002. "La transición circular". *Novapolis* 1: 4-19.
- OEL (Observatorio Electoral Latinoamericano) (s/f). *Paraguay: elecciones presidenciales 1989-1998*. Buenos Aires: OEL.
- Ortiz Sandoval, Luis. 2014. *Sociedad y Estado. Sociología política de la transición*. Asunción: FONDEC.
- _____. 2007. "Las elecciones negadas: las disposiciones políticas en la democracia conservadora paraguaya". En *Vox populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, coordinado por Julio Aibar Gaete. México: FLACSO México.



- Ortiz Sandoval, Luis. 2006. "Democracia sin ciudadanos. Crítica de la teoría de la transición". *Perfiles Latinoamericanos* 28: 263-277.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-59.
- Palau, Tomás. 2012. *Es lógico que una sociedad agredida se defienda*. Asunción: Base IS.
- PyGlobal. 2003. *Elecciones para la Asamblea Constituyente de 1991*. <http://elecciones.pyglobal.com/elecciones91.php>
- Quevedo, Charles. 2009. "El movimiento sindical paraguayo en los años 90. Auge y decadencia". *Paraguay desde las ciencias sociales* 2: 93-113.
- Salas-Porras, Alejandra. 1992. "Globalización y proceso corporativo de los grandes grupos económicos en México". *Revista Mexicana de Sociología* 54 (2): 133-162.
- Sartori, Giovanni. 1993. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schwartzman, Mauricio. 2011. *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- SENATUR (Secretaría de Turismo de Paraguay). s/f. *Estadísticas*. <http://www.uninet.com.py/paraguay/indicadores.html>
- Soler, Lorena. 2007. "Claves históricas del régimen político en Paraguay. López y Stroessner". *Diálogos* 11 (1-2): 19-54.
- Souchaud, Sylvain. 2005. "Dinámica de la agricultura de exportación paraguaya y el complejo de la soja: una organización del territorio al estilo brasileño". En *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*, editado por Ramón Fogel y Marcial Riquelme, 16-35. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.
- Telesca, Ignacio. 2015. *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus.
- Wasmosy, Juan Carlos. 2006. *Contra viento y marea. Se saneó el sistema financiero*. Asunción: Servilibro.
- Wright Mills, Charles. 2013 [1956]. *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

d diálogo

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

*Regulation Theory in Latin America. A dialog
with Professor Robert Boyer*



-  Julieta A. Almada. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios Avanzados (Argentina). (julialmada@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-8899-0413>)
-  Emilia Ormaechea. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Argentina). (eormaechea@fcs.unl.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0003-3188-3654>)

Robert Boyer (Niza, 1943) es economista y uno de los principales referentes de la escuela francesa de la regulación, en particular de la tradición parisina. Actualmente es investigador asociado del *Institut des Amériques* y se ha desempeñado como director de investigaciones en el Centro Nacional de Investigación Científica y de Estudios de la *École des Hautes Études en Sciences Sociales*.

Boyer es especialista en desarrollo capitalista y sus investigaciones se han orientado a destacar el rol que asumen las distintas formas institucionales en la regulación del capitalismo, particularmente en las economías capitalistas industriales. Sus análisis revalorizan los conflictos sociales, las tendencias al desequilibrio y las contradicciones y crisis que caracterizan la dinámica de acumulación capitalista de largo plazo, así como la diversidad de los capitalismo. Entre sus principales publicaciones, se destacan: (con Yves Saillard) *Théorie de la régulation: l'état des savoirs* (1995) Editorial La Découverte; (con Jacques Mistral) *Accumulation, inflation, crises* (1978) Editorial PUF; *La teoría de la regulación: un análisis crítico* (1989) Editorial Humanitas; *The Future of Economic Growth: As New Becomes Old* (2004) Editorial Elgar; y *La economía política de los capitalismo* (2016) Editorial Universidad Nacional de Moreno.

Luego de más de 30 años de una prolífica investigación teórica y empírica, los aportes del profesor Boyer y de los investigadores regulacionistas han contribuido fundamentalmente al estudio y comprensión de las dinámicas que configuraron los “años dorados” del capitalismo¹ (1945-1973), a partir de las cuales se viabilizó, en los países centrales, un esquema de extraordinario crecimiento económico acompañado por una inigualable redistribución del excedente. Es decir que la escuela de la regulación es una herramienta analítica que permite comprender la complejidad de factores que incidieron en la estabilización, crecimiento y redistribución que acompañaron el apogeo del capitalismo a partir de la segunda posguerra, al tiempo que permite vislumbrar cómo esas dinámicas generaron las contradicciones que agotaron sus mecanismos virtuosos

¹ David Harvey. 1998. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

de reproducción económica y social. El marco teórico-interpretativo de los regulacionistas para el estudio del capitalismo va más allá de su capacidad para explicar, desde una perspectiva institucional y económica, la dinámica capitalista del período fordista-keynesiano. En ese sentido, el categorial ofrecido por esta escuela y, en particular, el de la tradición parisina, ha sido utilizado por otros científicos sociales para comprender las dinámicas que acompañaron la reconfiguración del capitalismo con posterioridad a la crisis de 1973, constituyéndose en importantes referencias actuales para el estudio del capitalismo “posfordista” global.

Ahora bien, esta contribución fundamental que representa la teoría de la regulación para el estudio de las economías capitalistas centrales puede ponerse en discusión al momento de explicar las especificidades que asume el capitalismo en las economías periféricas —particularmente en las latinoamericanas— y los persistentes desafíos que afronta la región para su desarrollo sin, por lo menos, un ejercicio de traducción teórico-política. En ello intervienen diversos factores, algunos de los cuales han sido incluso reconocidos por los mismos autores regulacionistas. Por un lado, el reconocimiento que los procesos que tienen lugar en América Latina son sustancialmente diferentes a los característicos de las economías centrales. Al respecto, Alain Lipietz consideró a las economías latinoamericanas como un caso de “subfordismo” o “fordismo periférico”, a partir de considerar las características que asumen los mercados de trabajo, la estructura de consumo y las prácticas de intervención de los Estados.² De tal modo, los procesos que tienen lugar en América Latina se manifestarían de manera “incompleta” en comparación con las economías capitalistas desarrolladas. Por otro lado, Robert Boyer advierte sobre diversas características que son propias de las economías latinoamericanas y que las diferencian de las economías centrales (industrializadas). Entre esas características, y afirmando seguir un análisis estructuralista, el autor distingue el predominio de un patrón de exportación basado en materias prima, la existencia de importantes brechas de productividad, el carácter rentista de sus economías y el hecho de que, en definitiva, se trata de economías dependientes.³ Incluso, considerando que el instrumental regulacionista ha sido pensado y aplicado al estudio de las economías propiamente capitalistas, puede cuestionarse en qué medida es apropiado para el estudio de las economías latinoamericanas, en las cuales, además de las regiones que históricamente se han vinculado con las economías centrales y han logrado importantes grados de modernización de sus estructuras productivas y ocupacionales,⁴ coexisten, al mismo tiempo, otras concepciones de economía tales como las alternativas, sociales y solidarias, y del buen vivir.

A los fines de profundizar la reflexión sobre la aplicación del categorial regulacionista en América Latina, y particularmente de sus contribuciones y posibles limitaciones para el estudio de las economías periféricas, conversamos con el profesor

2 Alain Lipietz. 1987. *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*. Londres: Verso.

3 Robert Boyer. 2016. *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. Moreno: UNM Editora.

4 Aníbal Pinto. 1973. *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. Chile: ILPES / CEPAL.



Robert Boyer. Fotografía cedida por la Prosecretaría de Comunicación Institucional y la SeCyT de la Universidad Nacional de Córdoba.

Robert Boyer en el marco de las I Jornadas de Economía y Sociedad realizadas en la Universidad Nacional del Córdoba, en agosto de 2018. A continuación, se presenta una síntesis del intercambio del día 25 de aquel mes.

¿Qué contribuciones y restricciones tiene la teoría de la regulación para el estudio de las economías latinoamericanas?

225

Una de las primeras contribuciones es haber destacado la importancia de los procesos políticos que permiten o no el surgimiento de un compromiso institucionalizado sobre la base del cual se puede construir un régimen de acumulación viable. Es, por lo tanto, un complemento útil de la teoría de la dependencia que destaca acertadamente las consecuencias adversas que la integración internacional de las economías latinoamericanas tiene sobre las oportunidades de un crecimiento estable e inclusivo. En este sentido, cabe destacar el aporte de tres economistas latinoamericanos que fueron los primeros en tratar de aplicar los conceptos y la metodología de la teoría de la regulación a su país.

Carlos Ominami⁵ es el responsable de haber analizado la dramática trayectoria chilena y mostrado que era difícil trasponer instituciones de inspiración socialdemócrata al contexto latinoamericano con sus diferentes estructuras productivas y sociales.

Por su parte, Ricardo Hausmann⁶ señaló, en primer lugar, que el análisis del fordismo no puede aplicarse a un país que obtiene la mayor parte de sus ingresos de la venta de petróleo en el mercado mundial: en efecto, esta especialización determina el tipo de intervención estatal, las fuentes de creación monetaria y el dominio del circuito de la renta sobre el de la creación de valor en la producción manufacturera.

5 Carlos Ominami. 1986. *Le tiers-monde dans la crise*. París: La Découverte. [Traducción al español bajo el título *El tercer mundo en la crisis: las transformaciones recientes de las relaciones norte-sur*, publicado en 1987 por el sello editorial Grupo Editor Latinoamericano].

6 Ricardo Hausmann y Gustavo Márquez. 1986. "Venezuela: du bon côté du choc pétrolier". En *Capitalismes fin de siècle*, dirigido por Robert Boyer, 141-163. París: PUF / Économie en Liberté.

Finalmente, desde el nacimiento de la teoría de la regulación, un pequeño grupo de investigadores mexicanos se ha esforzado por explicar algunos de los rasgos característicos que pueden ser destacados por la aplicación de su metodología. De esta manera, Jaime Aboites⁷ pudo mostrar cómo el tipo de mecanización dependía del tipo de mercado local y, de manera más general, cómo se podían caracterizar las especificidades de la economía mexicana y sus transformaciones subsiguientes bajo el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

¿Cuál es su opinión respecto del análisis que realiza Alain Lipietz? ¿Se puede caracterizar a las economías periféricas a partir de la noción de “fordismo incompleto”?

La respuesta a la pregunta anterior muestra que el enfoque en términos de fordismo periférico es más peligroso que esclarecedor. En primer lugar, se trata de analizar una sociedad latinoamericana a partir de una configuración canónica que sería la de Estados Unidos o Francia. Este no es el método que preconiza la teoría de la regulación, que aconseja analizar por sí misma cada trayectoria nacional. Es solo en una segunda etapa que las comparaciones internacionales pueden revelar aproximaciones y similitudes en los modos de desarrollo. Además, confunde una forma de organización de la producción, en este caso la cadena de montaje, con un régimen de acumulación que se ocupa no solo de la dinámica de la producción, sino también y sobre todo de la distribución del valor entre empleados y capitalistas. Si bien existen líneas de montaje típicas de la industria automotriz en Brasil, por ejemplo, los productos correspondientes se venden a la clase media y no a los trabajadores, que no se benefician de la indexación salarial basada en el aumento de la productividad. En efecto, el fordismo es un régimen de acumulación en el que una arquitectura muy particular de reformas institucionales permite sincronizar la producción y el consumo masivo. Este no es el caso en la mayoría de los países de América Latina. Por último, se ha sugerido que la teoría de la regulación es exclusivamente un análisis del fordismo, mientras que propone conceptos y métodos generales que permiten analizar los regímenes de acumulación que precedieron al fordismo (acumulación extensiva, por ejemplo) o los que le siguieron (acumulación impulsada por las finanzas o la innovación y la exportación).

A su entender, ¿por qué, en su ingreso a América Latina, el enfoque regulacionista no incorporó ninguna de las contribuciones latinoamericanas para comprender la dinámica del capitalismo?

Toda problematización se centra en las características específicas de una economía y, más en general, de una sociedad. En este sentido, los investigadores latinoameri-

7 Jaime Aboites, Luis Miotti y Carlos Quenan. 1995. “Les approches régulationnistes et l’accumulation en Amérique latine”. En *Théorie de la régulation: état des savoirs*, dirigido por Boyer Robert e Yves Saillard, 467-475. París: La Découverte.

canos han insistido en la dependencia vinculada con los desfavorables términos de intercambio entre materias prima y productos manufacturados, en la inestabilidad macroeconómica asociada con esta dependencia, pero también en las consecuencias de la heterogeneidad de las estructuras productivas sobre las desigualdades.

Como ya se ha mencionado, la investigación de la teoría de la regulación se ocupa más bien de la jerarquía de las formas institucionales, con especial énfasis en la relación salarial y su codificación institucional. En este sentido, la magnitud del empleo informal en América Latina es una de las principales dificultades a las que se enfrenta este enfoque.

Con el tiempo, las posiciones de los dos programas de investigación se han acercado, aunque solo sea porque están en contradicción con las concepciones de la corriente neoliberal. El proceso de acumulación es una fuente de inestabilidad, la implementación del Consenso de Washington no ha propiciado el surgimiento de un nuevo régimen de crecimiento y América Latina sufre por el hecho de que la integración internacional ejerce una presión desfavorable sobre el desarrollo de formas institucionales que permitirían recuperar una forma de autonomía a escala nacional. En cuanto a las recomendaciones de política económica, cabe señalar que existe una importante convergencia entre las proposiciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las cautelas que los economistas regulacionistas señalan.

¿En qué medida las características de las estructuras productivas latinoamericanas se convierten en un factor explicativo y/o condicionante (*a priori*) de las “desigualdades” y dificultades para su desarrollo, más allá de las particularidades que adopten en un determinado momento las formas institucionales?

Una gran parte de las desigualdades se debe a la coexistencia de un sector moderno de alta productividad y un amplio sector de trabajo informal. La balcanización de las relaciones laborales no se ve contrarrestada por políticas redistributivas ambiciosas, ya que la mayoría de los países han adoptado una política de lucha contra la pobreza y no de reducción de las desigualdades. Brasil y Argentina fueron probablemente los países más avanzados antes de que ambos se vieran afectados por una crisis estructural que dejó claro que las estructuras productivas eran incapaces de responder a los cambios en la demanda interna. Una vez más, hay una creciente dependencia de la economía mundial, de los productos de alta tecnología y aún más de la financiación. Se debe esperar que esto conduzca a un incremento de las desigualdades.

Se suele decir que un régimen de acumulación dista de ser homogéneo a escala nacional. ¿Cómo identificar regularidades y diferencias en el marco de un análisis nacional que no genere reduccionismos en la propia teoría? ¿Adquieren esas diferencias un carácter particular en el marco de las economías latinoamericanas?

Esta es una gran dificultad en la teoría de la regulación. La aparición de regularidades a nivel macroeconómico presupone de hecho que prevalece un poderoso factor de integración y homogeneización: la competencia en el siglo XIX, la codificación y universalización de la relación salarial fordista o la difusión de la lógica financiera en todas las esferas de la sociedad y su incorporación a todas las formas institucionales (los Estados Unidos contemporáneos). En América Latina, Venezuela tiene todas las propiedades de un régimen predominantemente rentista. Por otro lado, Brasil debe tratar de combinar tres lógicas en contraste: la manufacturera, la financiera y la rentista. Es fácil imaginar las dificultades a las que se enfrentan los políticos.

En términos más generales, la teoría de la regulación deja abierta la elección del nivel de análisis: puede ser el sector, la región, la nación o el espacio en el que se pierde un proceso de integración regional, como se observa, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea. Por lo tanto, es necesario combinar un enfoque institucional histórico con estimaciones económicas para poner de relieve los períodos en los que prevalecen ciertas regularidades económicas.

Una cuestión que –por lo menos en la historia reciente argentina– ha atravesado las discusiones entre los científicos sociales es la emergencia de nuevos regímenes de acumulación. ¿Qué aporta la teoría de la regulación para identificar históricamente estas emergencias luego de períodos de crisis?

Es importante combinar dos enfoques. El primero es teórico y examina el potencial que ofrecen varios mecanismos: la sucesión del puro azar, el ensayo y el error, el surgimiento de una dependencia del camino (*path dependence*), el surgimiento de la complementariedad entre las formas institucionales, los mecanismos para localizar un conjunto de interdependencias o las consecuencias del colapso de un orden económico sobre la posibilidad de que surja una alternativa. Todos estos procesos han sido estudiados movilizandando las herramientas de la teoría de los juegos evolutivos.

El segundo enfoque es histórico y ha dado resultados sorprendentes. En primer lugar, debemos abandonar la hipótesis de las expectativas racionales y relativizar la idea de la profecía autocumplida. Por lo tanto, ningún teórico se ha anticipado a la naturaleza de los sucesivos modos de regulación desde el surgimiento del capitalismo comercial. Hay que reconocer que las teorías económicas son hijas de la historia y no al revés, como los teóricos consideran con demasiada frecuencia. La mayoría de los regímenes socioeconómicos fueron el resultado involuntario de complejas interaccio-



Robert Boyer. Fotografía cedida por la Prosecretaría de Comunicación Institucional y la SeCyT de la Universidad Nacional de Córdoba.

nes entre una multitud de actores. En segundo lugar, la intermediación política juega un papel decisivo en la superación de las crisis estructurales, ya que la competencia y la rivalidad entre los agentes económicos no pueden generar nuevas formas institucionales. Por último, se observa que las dos guerras mundiales fueron las matrices de la mayoría de las formas institucionales contemporáneas.

Usted supo afirmar que “América Latina, el continente más desigual, exploró una nueva estrategia de desarrollo basada en la reducción de la desigualdad”.⁸ ¿Cree usted que Argentina atravesó un nuevo régimen de acumulación luego de la crisis de 2002? ¿Qué rasgos distintivos rescata?

La gravedad de la crisis que comenzó en 2002 precipitó un cambio político destinado a invertir la jerarquía de las formas institucionales. En el pasado, la integración internacional condicionó la evolución de la relación salarial, hipotecó la autonomía de la política estatal y, más aún, el régimen monetario y financiero. El no pago de la deuda pública devuelve la iniciativa a las autoridades públicas y permite contrarrestar la precariedad de la relación salarial, lo que relanza la dinámica de la acumulación. Esta espectacular recuperación se ve obstaculizada por la debilidad del sistema productivo argentino y el retorno de la inflación: una vez más, los líderes políticos son incapaces

⁸ Robert Boyer. 2014. *Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty*. Buenos Aires: Octubre.

de generar un régimen de acumulación viable sin un compromiso institucionalizado implementado por un bloque hegemónico estable.

Luego del “agotamiento” o “interrupción” de estas estrategias redistributivas, la academia latinoamericana se encuentra analizando las contribuciones y restricciones de ese proceso trunco. ¿Cuál sería el aporte de los regulacionistas para explicar el fracaso de dichas experiencias en la reducción de la desigualdad latinoamericana?

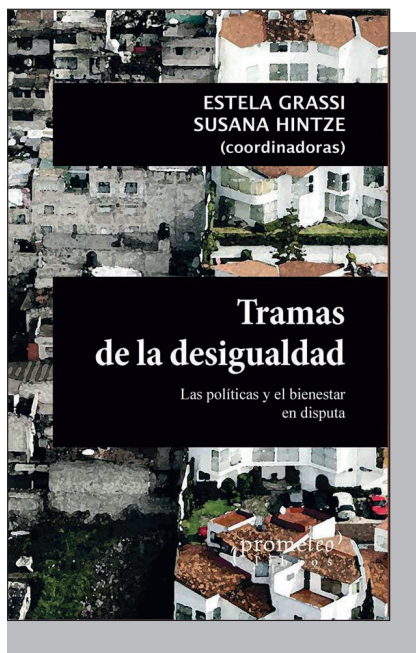
Los políticos latinoamericanos habían creído que en la década de 2000 finalmente habían encontrado una estrategia para reducir de manera sostenible las desigualdades económicas que son el talón de Aquiles de la mayoría de los países del continente. De hecho, se beneficiaron de la combinación del dinamismo industrial de China y de la rápida expansión de Estados Unidos bajo el efecto de una burbuja especulativa vinculada con los bienes raíces. El fuerte crecimiento del volumen y del precio de las materias prima permitió llevar a cabo una modesta política de redistribución de la renta sin que las economías se hubieran liberado de su modelo tradicional de exportación primaria. Cuando la situación económica mundial se revirtió después de la gran crisis americana de 2008, la fragilidad estructural de este modelo se evidenció de nuevo.

De ello se pueden extraer tres lecciones: i) todos los países, especialmente los de América Latina, dependen principalmente de las fuerzas globales; ii) los gobiernos tienden a sobreestimar el impacto de sus políticas en los buenos tiempos de la economía global, por lo que se sorprenden por la brutalidad de la reversión de la economía nacional; y iii) tienen dificultades para imaginar formas de salir de las crisis que preserven una mayor reducción de la desigualdad.

Durante su exposición, ha hecho referencia a la noción gramsciana de bloque histórico de poder. ¿Cómo ingresa ese concepto en la teoría regulacionista? ¿Qué desafíos y/o restricciones supone, a su entender, el bloque de poder dominante en América Latina para la construcción de nuevas formas institucionales para el desarrollo de la región?

En efecto, el análisis de la formación de un bloque hegemónico es un principio rector de la investigación actual en teoría de la regulación. Podemos explicar así el paso del fordismo a un régimen de acumulación dominado por las finanzas en Estados Unidos, la desintegración del sistema político italiano y la crisis económica que se deriva de él, o el difícil curso de la economía francesa que sufre la imposibilidad de la emergencia de un bloque hegemónico. Lo mismo ocurre en América Latina y esta situación es tanto más preocupante cuanto que la cuestión de las alianzas políticas se plantea desde hace mucho tiempo, desde el surgimiento de la teoría de la dependencia. ¿Cómo funciona la intermediación política en cada país? Esta es probablemente la pregunta clave.

r
reseñas



ISSN: 1390-1249; e-ISSN: 1390-8065

Estela Grassi y Susana Hintze, coords.
Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa
Buenos Aires: Prometeo, 2018, 430 págs.

La desigualdad, como objeto de estudio en las ciencias sociales, cuenta con una trayectoria destacable. Especialmente en nuestra región, ha sido prolífica la producción investigativa generada a raíz de la instauración del neoliberalismo y el desarme de los esquemas de protección social que éste involucró. Así, dependiendo del grado de desarrollo de los “Estados sociales” en cada país y de la precocidad y profundidad de las acciones privatizadoras y mercantilizadoras en el ámbito del bienestar de la población, este tema empezó a analizarse de manera sistemática. Es verdad que la mayoría de las veces fueron más sus síntomas o los fenómenos a ella asociados (pobreza, indigencia, desnutrición, entre otros) los que captu-

raron el mayor interés, cuestión que tampoco fue ingenua al dominio neoliberal.

Ahora bien, no tan copiosa resulta la producción académica que se interesó por las “productividades” menos visibles de la desigualdad, aquellas que modifican las subjetividades y afectan las relaciones entre los miembros de la sociedad. Como indica Elias, los problemas de la sociedad aluden a ésta en tanto “configuración” formada por individuos.¹ La idea de configuración expresa la imagen de un ser humano como personalidad abierta que posee siempre una relativa autonomía en relación con otras personas porque se orienta hacia ellas; es dependiente de ellas. La interdependencia no solo es central sino constitutiva de las subjetividades. Por ello, resulta infructuoso analizar la configuración solamente a partir de sus componentes sin considerar las “relaciones de interdependencia” formadas por los individuos.

Por esta razón, el libro colectivo coordinado por Estela Grassi y Susana Hintze resulta un aporte significativo al estudio sobre la desigualdad porque su mirada está puesta en las tramas de sentido que se conforman en torno a ésta, en las interpretaciones, posiciones y puntos de vista que constituyen los vínculos entre las personas que integran la sociedad. La desigualdad en este plano revela una productividad potente en términos de distinciones, jerarquías y, fundamentalmente, de explicaciones que hacen posible tales distancias y las justifican.

Si bien el libro trata sobre la Argentina de los últimos tres lustros (2003-2017), su propuesta de investigación y sus hallazgos resultan aplicables a otras realidades latinoamericanas; especialmente las de aquellos países que

1 Norbert Elias. 2016. “Introducción. Ensayo teórico sobre la relación entre establecidos y marginados”. En *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre los problemas comunitarios*, de Norbert Elias y John Scotson, 27-71. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE), p. 33.

vivieron experiencias neoliberales radicales, posteriormente intentos (más o menos exitosos) de oposiciones a este paradigma y, de manera más reciente, regresiones que implicaron la instauración de gobiernos o coaliciones gubernamentales de derecha como es el caso de Brasil, Argentina y Ecuador.

La obra se centra en lo acontecido entre el Gobierno y el proyecto político peronista de orientación progresista y popular de Néstor y Cristina Kirchner, y aquel que empezó a desplegarse en diciembre de 2015 cuando asumió el poder la alianza Cambiemos, que puso a Mauricio Macri en la Presidencia de la República.

La entrada teórico-conceptual resulta otra contribución adicional porque indaga la desigualdad “a través” de dos ideas que indefectiblemente se ponen en juego en el ámbito de las protecciones sociales. Estas ideas son las de la autovalía de las personas y la legitimidad del derecho a disponer de dichas protecciones. Es decir, todas las sociedades definen qué grado de amparo asumen frente a los riesgos de la población. ¿Cuáles riesgos quedan bajo la responsabilidad estrictamente privada de los individuos y cuáles resultan asumidos por el conjunto social? Desde este lugar es clave identificar “la legitimidad” que se construye en torno a tales ideas y alrededor de sus contenidos. Más allá de los arreglos familiares para garantizar la vida de las personas, de lo que cada uno pueda autónomamente proveerse en el mercado mediante la compra de bienes y/o servicios, o de lo que las comunidades muy cercanas puedan proporcionar (agrupaciones, mancomunidades, asociaciones), existen sistemas institucionales públicos que sostienen la vida de la ciudadanía. Y, en este sentido, hacen posible la producción y reproducción de la sociedad. De manera permanente, estos entramados institucionales son objeto de reflexividad política y cultural y por ello son

igualmente objeto de críticas enraizadas en visiones del mundo que apoyan o erosionan su legitimidad.

Ahora bien, como señala el libro, la clásica contraposición entre individuo y sociedad que se expresa en la noción de autovalía ha oscurecido la constatación de que incluso la posibilidad de trabajar depende de tales soportes institucionales. Estos hacen viable el desarrollo de las capacidades, de los talentos y hasta de los “méritos propios que son siempre potenciales” (p.18) para estar en condiciones de ganarse la vida mediante el trabajo. Por ello la centralidad que adquieren las políticas socio-laborales en la definición de las condiciones de la vida colectiva, y no solo la de los pobres.

La hipótesis alude justamente a situaciones en las que la operatoria de políticas e instituciones –que permiten el desenvolvimiento de la vida de las personas, escapando del apremio de la no supervivencia o del mal vivir a pesar de trabajar– se vuelve “invisible”. Situaciones en las que deviene inapreciable la propia dependencia y hasta la posibilidad del desamparo para aquellos que están protegidos de tales riesgos. La tesis que se pone en juego es que los cuestionamientos que se registraban tanto en los debates políticos como en las expresiones del sentido común respecto a la política social en general y al sistema de protección social en particular, desarrollados entre 2003 y 2017, socavaron progresivamente su legitimidad. ¿Por qué? Porque estos cuestionamientos revelaron la productividad subterránea de las desigualdades de la sociedad argentina. Desigualdades que registran larga data y con efectos perdurables que no pudieron ser contrarrestados por las políticas igualadoras durante los interregnos “progresistas”.

Dos elementos expresan de manera patente tales cuestionamientos. El primero se refiere al reforzamiento de un ideario particularista

que abrevó en ideologías individualizantes y meritocráticas. El segundo fue una crítica a los procesos de redistribución material que dieron lugar, por un lado, a un aumento del consumo popular, especialmente de sectores a los que antes les estaba vedado y, por el otro, a tensas y conflictivas sociabilidades compartidas. Respecto a este último punto, piénsese en los efectos (des)igualdadores de políticas que implicaron que ciertas instituciones, antes reservadas a un tipo de beneficiarios, albergaran ahora a otros. Estas cohabitaciones no estuvieron exentas de resistencias y polarizaciones.

Para la contrastación de la hipótesis, el libro se centra en dos procesos interconectados que dieron contenido a la autovalía y a la dependencia legítima. El primero captura los fundamentos generales de la política social y de los sistemas de protección, es decir, da cuenta de los fundamentos político-culturales de dicha institucionalidad y de la crítica deslegitimadora que sobre ella se desplegó. El segundo se refiere al proceso de toma de posición que sobre esta institucionalización desplegaron distintos sectores de la sociedad. En este también se hizo presente la crítica. El libro refleja ambos procesos en su organización mediante dos macrosecciones o partes.

Una que alude al primer proceso titulada: “Política y soportes socioinstitucionales de la vida social” en el que se despliegan tres capítulos elaborados respectivamente por Estela Grassi (capítulos 1 y 2) y Alejandra Beccaria, Claudia Danani y Sergio Rottenschweiler (capítulo 3), en donde se da especial énfasis al tema del trabajo y, asociado con éste, la seguridad social por el papel determinante que cumple en la garantía de las condiciones de vida de la población. Además porque sobre éste se concentró la intervención estatal en la etapa kirchnerista sobre la cual se montó buena parte de la crítica deslegitimadora. La segunda sección del libro titulada: “Interpretaciones, la

trama de los recursos y la autovalía. Trabajadores, reflexividad y sentidos en disputa” alberga cinco capítulos que enfatizan en las tramas de sentido que se desplegaron respecto a las políticas y la institucionalidad de la protección social. En orden de aparición, el capítulo 4 está dedicado al “merecimiento” en el ámbito de las transferencias monetarias y su relación con el trabajo, de autoría de Malena Hopp y Eliana Lijterman. El capítulo 5, elaborado por Susana Hintze, aborda los sentidos atribuidos al trabajo realizado en cooperativas y la legitimidad social de estas nuevas formas laborales. Seguidamente Florencia Luci, en el capítulo 6, busca reconstruir las formas de argumentación sobre la pertenencia legítima a la sociedad entre trabajadores de clase media, a la que reconoce como “identidad madre” para los argentinos porque en ella se juega mucho de pertenencia a la nación argentina. Ser parte de ésta implica una forma legítima de participación en una sociedad que hizo y hace de las nociones de progreso, esfuerzo y mérito sus principios superiores. Por su parte, María Crojethovic y Maitena Fidalgo, en el capítulo 7, analizan los sentidos que circulan públicamente referidos a los bienes y servicios de salud para dilucidar las justificaciones acerca de las desigualdades para los distintos sectores sociales. Finalmente Emilio Ayo y Tatiana Jack (capítulo 8) advierten otra problemática que anida en la oferta pública y en las interpretaciones que sobre ésta se desplegaron: la inseguridad y el miedo al delito. Hallan una trascendental identificación del “otro” delincuente con la crítica a las propuestas de una política de seguridad democrática y con la proposición de intervenciones represivas dirigidas a poblaciones que respondan al estereotipo construido (principalmente jóvenes de sectores populares), los que justamente no pueden reclamar legítimamente la dependencia hacia la protección social.

Así parece entonces empezar a revelarse con claridad la trama de sentidos que fue conectando, en el libro y en la realidad, el plano de las interpretaciones y los puntos de vista (segunda parte) con las problemáticas, las políticas, las instituciones y las subjetividades construidas (primera parte). Como sostienen los autores, son esas “demandas e interpretaciones las que fueron cooptadas por el discurso político que sobre sufrimientos cotidianos de la población trabajadora montó la crítica deslegitimadora de las instituciones sociales y se ofreció como alternativa para recomponer los lugares legítimos” (p. 35).

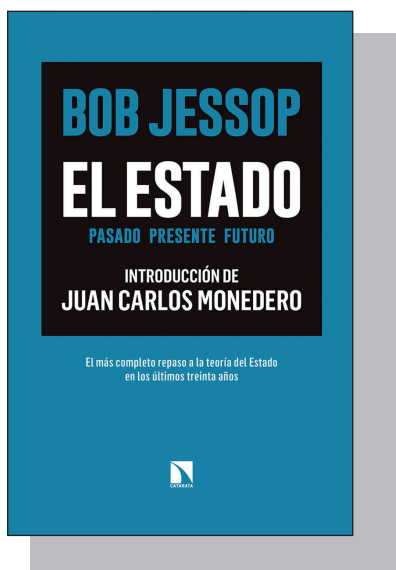
Por ello, la operatoria discursiva de Cambios, crítica con lo acontecido entre 2003 y 2015 y que adquiere carácter estatal cuando dicha alianza accede al Gobierno nacional, resulta incomprensible sin esa trama que se gestó muchos antes. Ahora bien, el libro descubre que dos potentes dinámicas, producidas simultáneamente, ordenaron e hicieron inteligible el nuevo discurso. Por un lado, la “despolitización de la cuestión social” mediante un abanico de estrategias tales como: dividir (la grieta) y luego reunificar a los argentinos bajo categorías (la gente) que negaban la desigualdad y el conflicto de clases; el solapamiento de la historia (crítica a la noción de relato); el desacople entre verdad y datos empíricos; la individuación (y, por ende, descolectivización) del sujeto de la comunicación política; y la puesta de lo doméstico como foco de interés público. Por otro lado, la “repolitización del campo problemático” (de los asuntos públicos y de la misma cuestión social) en términos de miedo, inseguridad, crisis y desorden. La “inseguridad de la gente” se constituyó en eje fundamental de esta operatoria. Los nuevos

peligros desplegados fueron: la protesta social, la crisis terminal, el populismo y la irresponsabilidad en el uso de los fondos públicos.

Por ello, reaparece con fuerza lo que es naturalizado por la nueva clase gobernante: la distinción por el consumo. El derecho a las protecciones sociales se retrotrae al acceso al mercado y el trabajo se redefine y marca la frontera de distinción entre los “autoválidos y autosuficientes” frente a los “autoválidos pero dependientes”, cuya necesidad, por esa misma razón, se vuelve ahora ilegítima. Sobre ellos lógicamente recaerá la desconfianza social por el abuso o por la futilidad e inutilidad que suponen para la sociedad. Sobre ellos se constituirá el imaginario del caos y la inseguridad; su único “potencial” será el delictivo o criminal.

Será importante tener en cuenta tales descubrimientos para aquellos que analicen lo sucedido en el Ecuador contemporáneo. No solo por las similitudes respecto a los desarmes protectivos que se inauguraron con la llegada de la alianza gobernante entre Moreno Garcés y la derecha ecuatoriana, sino fundamentalmente por los cuestionamientos hacia las políticas y al sistema de protección social desarrollados entre 2007 y 2017. Especialmente si se confirma que tales críticas se sustentaron también en un conjunto de efectos desigualadores (creación de nuevas distinciones, jerarquías y exclusiones) ligados con dinámicas de movilidad social ascendente e incorporación política y social de amplios sectores sociales.

Analia Minteguiaga
Instituto de Altos Estudios Nacionales,
Ecuador



ISSN: 1390-1249; e-ISSN: 1390-8065

Bob Jessop

El Estado. Pasado, presente, futuro
Madrid: La Catarata, 2017, 350 págs.

Las perspectivas sociológicas y politológicas que han buscado abordar al Estado como objeto de estudio se han encontrado con una verdad inocultable: el Estado se mueve, presenta variabilidades institucionales y espacio-temporales que dificultan entender su dinámica. Frente a este objeto escurridizo, la obra de Bob Jessop *El Estado. Pasado, presente, futuro* ofrece un conjunto de herramientas teórico-analíticas que permiten un acercamiento al Estado desde un enfoque estratégico-relacional. Se revisan, a continuación, algunos de sus planteamientos centrales.

El enfoque estratégico-relacional se sustenta en la concepción del Estado como una “relación social” que incorpora en la materialidad de sus instituciones, prácticas, efectos y discursos; esto es, “selectividades estratégicas” que orientan su acción y que, en conjunto, constituyen la condensación material de rela-

ciones de fuerzas sociales histórica y espacialmente dispuestas. Esta concepción del Estado permite no solo captarlo en tanto aparato, su ejercicio y sus efectos, es decir, como un punto de partida. Por el contrario, mediante los condicionantes relacionales y las interacciones estratégicas que subyacen a su funcionamiento, también permite captarlo como un punto de llegada. Así, la constitución, el desarrollo y el despliegue del Estado se muestran como expresiones relacionales contingentes ligadas con causas externas e internas al ejercicio de la estatalidad.

Subyace al enfoque de Jessop el planteamiento de que las formas concretas que asume el Estado y sus “efectos” deben ser analizados en función de: i) el impulso que éste adopte desde la sociedad y del que a su vez éste pueda imprimirle; ii) del equilibrio variable de fuerzas sociales dentro y fuera del Estado; y iii) de la interacción de las selectividades enquistadas en el núcleo del aparato estatal que, al mismo tiempo, se encuentran en constante modelamiento. Por lo tanto, se trata de una lógica orgánica que afirma la imposibilidad de pensar al Estado por fuera de la sociedad ni a la sociedad independiente de los efectos estatales.

Por medio de estos planteamientos, el autor propone un desplazamiento del objeto de estudio desde el Estado hacia el “poder estatal” visto a través de los efectos que lo constituyen y que devienen de él a partir de la dialéctica entre las selectividades del sistema estatal y las fuerzas sociales en pugna. Fruto de esta dinámica, el Estado muestra una condición múltiple y cambiante, expresa características desordenadas, “polimórficas” y “policontextuales” mediante las cuales adquiere formas diferentes según el lugar y el momento histórico en el que opere.

Este abordaje analítico desecha el planteamiento de que el Estado moderno se corresponde de manera inmediata con el modo de

producción capitalista por medio de un sesgo clasista inherente, argumentando, en su lugar, la “adecuación formal” existente entre Estado y capitalismo, así como la tensión que subyace a esta adecuación. Ésta radica en que el poder estatal es un efecto mediado por el equilibrio variable entre todas las fuerzas operantes en un contexto determinado, por lo tanto, se encuentra siempre en disputa. Si el Estado es una relación social materializada en un conjunto institucional que incorpora selectividades históricamente sedimentadas, pero que varía en atención a una determinada correlación de fuerzas, atender las dinámicas específicas de articulación de sus formas de dominación por medio de sus pautas estratégico-relacionales abre la posibilidad de disputar y transformar el ejercicio de la estatalidad.

Estos son algunos de los planteamientos centrales que Jessop expone a lo largo de su obra, la cual se compone de diez capítulos organizados en tres partes. A manera introductoria, el capítulo 1 expone las diferentes perspectivas teórico-metodológicas bajo las cuales se han abordado las cuestiones del Estado atendiendo a la complejidad de su dinámica, llegando a establecer un primer planteamiento que permea su obra: no puede establecerse una teoría general del Estado. Éste constituye una asociación política compleja, polimórfica y policontextual, que requiere ser estudiada desde diferentes perspectivas. Además que debe ser visto en su desarrollo histórico, vinculado orgánicamente a la sociedad e incrustado en un sistema interestatal.

En la primera parte, “El Estado como concepto, relación y realidad”, el autor desarrolla los elementos teórico-analíticos centrales de su obra. En el capítulo 2, tras la exposición de la teoría clásica de los tres elementos para el abordaje del Estado –aparato estatal, población y territorio–, se propone integrar un cuarto elemento: la idea de Estado. Con estos

parámetros, se ensaya una definición de Estado que identifica sus características genéricas, sus aspectos materiales y simbólicos, y los efectos que produce.

En el capítulo 3 se desarrolla el enfoque estratégico-relacional. Se expone la concepción del Estado como una relación social, como la condensación material de relaciones de fuerzas con un equilibrio variable en tiempo y espacio concretos; una mediación institucional, discursiva y simbólica que incorpora selectividades que privilegian a ciertos agentes e intereses por sobre otros. Mediante este planteamiento, el autor posiciona, como objeto analítico de la “estatalidad”, las dinámicas de fuerza que lo condicionan, así como las interacciones entre los patrones de la selectividad estratégica, condensados históricamente en el cuerpo del Estado, y las estrategias adoptadas en coyunturas específicas para su transformación.

En el capítulo 4 se analiza la relación entre Estado, poder, dominación e intereses específicos. Al respecto, Jessop plantea que, si bien las sociedades modernas constituyen sociedades de clase y el Estado constituye la forma moderna de organización de lo político, éste no opera como mero reflejo de los intereses de una clase social. El poder del Estado constituiría un efecto mediado por el equilibrio variable entre todas las fuerzas que manejan una determinada situación, lucha que opera dentro y fuera del Estado. Por lo tanto, la relación entre poder de clase y poder estatal no sería una relación mecánica, sino que estaría mediada por la correlación de fuerzas sociales entre diversos agentes y la condensación/disputa de las selectividades estatales.

En la segunda parte, “Sobre territorio, aparato y población”, el autor integra planteamientos que desarrollan su teoría de los cuatro elementos. El capítulo 5 aborda lo referido a la socio-espacialidad estatal. Desarrolla lo referente a la “genealogía del Estado” por medio

de sus procesos históricos de territorialización, para luego proponer el modelo TLER (territorio, lugar, escala, redes) como un modelo analítico del despliegue del poder estatal. El planteamiento central de este capítulo argumenta que el ejercicio de la estatalidad opera en ámbitos socio-espaciales multinivel heterogéneos que demandan arreglos espacio-temporales variables para garantizar su despliegue, los cuales inciden y a la vez se encuentran condicionados por el equilibrio de fuerzas y la capacidad para el despliegue de las selectividades estatales en cada nivel.

El capítulo 6 aborda lo referido a la población y la idea de Estado. Diferenciando las concepciones de Estado nacional y Estado nación, Jessop plantea que el despliegue del Estado en un nivel territorial específico no garantiza su consolidación como nación. Ésta más bien provendría de los aspectos discursivos y simbólicos que integra, a partir de lo cual es capaz de constituir una comunidad imaginada que opera como cuerpo ilusorio del Estado en tanto construye un interés común que permite su despliegue. Esta idea de comunidad, argumenta el autor, se vería cuestionada actualmente por la idea de una sociedad global.

A partir de las discusiones actuales sobre el agotamiento del Estado y las nuevas formas de gestión de lo político, el capítulo 7 aborda lo referido al ejercicio de la gobernanza en el neoliberalismo. Cuestionando las respuestas hegemónicas al rol del Estado en el mundo contemporáneo, las cuales defienden al mercado como *locus* de la organización de la sociedad, Jessop plantea que más bien es el Estado el que se constituye como *locus* de la gobernanza. Ésta, referida a “jerarquías enmarañadas” y “redes de poder paralelas” a la estatalidad que opera de manera asimétrica, sería articulada desde el Estado, cuyo poder opera como gobierno + gobernanza a la som-

bra de la jerarquía. En esta línea, más que una completa desestatización de la política, habría operado un cambio del ejercicio de la estatalidad hacia nuevas modalidades para ejercer su poder: más allá de la coerción, dependiendo de consensos alrededor del núcleo estatal e incluyendo equilibrio de variables en los modos de gobernanza que articula.

En la tercera parte, “Pasado y presente (futuros) del Estado”, se desarrollan las perspectivas contemporáneas del Estado. En el capítulo 8 se aborda la relación entre el mundo de los Estados y el mercado mundial. Se argumenta que, en un escenario de hegemonía del capital financiero y crisis neoliberal, el Estado cumple una función esencial en su resolución espacio-temporal. Sin embargo, paradójicamente, el neoliberalismo se ha encargado de socavar sus capacidades para abordar las crisis y con ello sus capacidades para garantizar la reproducción ampliada del modo de producción capitalista. De esta forma, a pesar de que el Estado sigue siendo un nivel irremplazable para el funcionamiento sistémico, su cuestionamiento por medio de su desnacionalización, de la desestatización de lo político y la extraterritorialización de las soluciones a la crisis, minan cada día más sus capacidades institucionales.

En el capítulo 9 examina la relación entre capitalismo y democracia. Se sostiene que, si bien existe una adecuación formal desplegada históricamente entre el sistema democrático y el modo de producción capitalista, éstas no son afines en esencia. Más aún, la envoltura democrática del Estado como la mejor forma de gobierno posible estaría dando paso a formas autoritarias que en la actualidad se constituyen como la mejor vía para garantizar la reproducción sistémica en el marco de la hegemonía del capital financiero. De esta forma, el despliegue del autoritarismo, la securitización y la austeridad se estarían constituyendo

como la nueva normalidad que gobierna el funcionamiento de los Estados.

Finalmente, el capítulo 10 cierra con algunas hipótesis respecto del futuro de los Estados y perspectivas para la teoría del Estado. En relación con lo primero, se mencionan macrodesafíos que condicionarán el despliegue del Estado: las crisis medioambientales, las crecientes contradicciones de la economía mundial, el declive hegemónico de los Estados Unidos y el fortalecimiento de los agentes y organismos que operan en niveles transnacionales y supranacionales. Jessop plantea que estas macrotendencias complejizarán y desplazarán el ejercicio de la gobernanza hacia ámbitos extraterritoriales y multiespaciales. Sobre la teoría del Estado, el autor hace hincapié en la necesidad de su abordaje atendiendo a su complejidad, su polimorfismo, su policontextualidad y su condicionamiento por el equilibrio de fuerzas dentro y fuera de sus límites en el marco del funcionamiento general de la sociedad capitalista. En atención a esto, el autor concluye afirmando la complejidad de su estudio, pues si bien de un lado el mundo de los Estados constituye un subsistema entre otros, éste debe gestionar la interdependencia del conjunto de los subsistemas sociales.

En definitiva, la obra de Bob Jessop, lejos de clausurar el debate sobre el Estado, abre una multiplicidad de líneas de investigación y focos de interés, especialmente en el contexto actual, marcado por el despliegue de la globalización neoliberal, el cambio en la correlación

de fuerzas sociales en favor de un viraje neoconservador, el repliegue de los logros sociales de la conflictividad precedente y el cansancio democrático del Estado. Esto, sumado a la imposibilidad de articular un movimiento que enfrente o ponga una traba a las tendencias descritas, se torna imprescindible reflexionar respecto a las formas contemporáneas del despliegue de lo político.

Como lo menciona Jessop hacia el final de su obra, el futuro de la estatalidad es contingente. Cuestionar al Estado moderno es necesario en estos momentos, pero sin desconocer que no solo representa parte del problema, sino también parte de la solución. Comprender su dinámica en la era de la contrarrevolución neoliberal constituye una agenda en disputa para orientar una estrategia política adecuada y convertir al Estado en un lugar de reinención de la política y de articulación de un nuevo proyecto de emancipación social. Si bien ahora se vislumbran tendencias e hipótesis de trabajo, es necesaria una renovación de la teoría del Estado y el establecimiento de un programa de investigación en todas las latitudes. Pero esto a su vez únicamente será posible si se parte del reconocimiento de que es en la organicidad entre Estado y sociedad que se juega la comprensión del poder estatal.

*Danilo Ricardo Rosero
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, Ecuador*



ISSN: 1390-1249; e-ISSN: 1390-8065

José Carlos Ernesto Arenales Solís y
Wilmer Mejía Carrión
**Historia al margen. Historia del AH
Canto Chico. Una comunidad en el
distrito de San Juan de Lurigancho**
Lima: Editorial Académica Española,
2017, 104 págs.

Este libro intenta rescatar de la marginalidad una historia particular, la de un asentamiento humano (AH) llamado Canto Chico situado en el distrito más grande de Lima: San Juan de Lurigancho. Por medio de una investigación interdisciplinaria, los autores buscan determinar con éxito los rasgos geográficos, arqueológicos e históricos de dicho pequeño poblado. Sostienen que desde que se formó esa comunidad no ha habido una real organización vecinal básica que permita la unificación poblacional y la puesta en marcha de proyectos que posibiliten el progreso económico y cultural de la sociedad de ese lugar. De ahí la necesidad e importancia de registrar su existencia.

Se trata de reflexionar sobre las limitaciones y oportunidades de este AH mediante argumentos detallados y fundamentados, con el fin de que puedan mejorar sus propias condiciones de vida.

Así, Arenales Solís y Mejía Carrión realizan un escrito tan claro y correcto que puede ser leído en tan solo un día. Su obra se divide en tres partes. En primer lugar, se realiza un trabajo descriptivo y se ubican en el espacio geográfico a Canto Chico. En segundo lugar, se busca enfocar este poblado desde la arqueología, aquella ciencia que estudia las civilizaciones antiguas mediante sus monumentos, obras de arte, utensilios y documentos que se han conservado hasta la actualidad, es decir, por medio de su cultura.

En este punto, se destaca también la llamativa etimología de Lurigancho. Para entender su origen, se observa que dicha palabra proviene del quechua *rurikanchu* que significa los *kanchu* (pobladores) del interior.¹ Es importante destacar que, gracias a su riqueza arqueológica, Canto Chico podría tener un atractivo turístico muy elevado a nivel local e internacional, no obstante, la población no se ha preocupado por poner en valor su patrimonio. Esto es relevante toda vez que serviría para fomentar la construcción de una propia identidad en los mismos pobladores, motivando el trabajo y el incremento de sus ingresos económicos.

Más allá de esto, la parte más importante de esta investigación se centra en el aspecto histórico. Los autores denuncian un hecho lamentable: la actividad huaquera, la cual consiste en saquear el contenido de los restos arqueológicos para el comercio ilícito de bienes culturales. Esto ha condenado a muchos lugares importantes de la zona a la destrucción.

1 Gerardo García. 2005. *Toponimia e historia. Estudios etnolingüísticos de San Juan de Lurigancho, Jicamarca y Mangamarca*. Lima: Bracamoros.

Por otro lado, también se aborda la presencia de migraciones internas: los cantagallinos son un caso especial, pues representan el paradigma del proceso migratorio que da origen al “cholo”:

Es decir que este sector que los antropólogos y en general la población no-indígena del país denominan “cholo”, se desprende de la masa del campesinado indígena y comienza a diferenciarse de ella adoptando o elaborando ciertos elementos que conforman un nuevo estilo de vida, integrado tanto por elementos de procedencia urbano-occidental, como por los que provienen de la cultura indígena contemporánea.²

Las causas, como siempre, son la pobreza y la falta de oportunidades y recursos. De esta manera, fueron los pobladores desplazados, de menos recursos, los que al juntarse dieron lugar a Canto Chico.

Hubiese sido óptimo incluir una explicación detallada de la presencia o ausencia de corrupción política, mafias o intentos de influenciar a la autoridad. También hubiera sido deseable tener datos sobre las veces que se ha mencionado a Canto Chico dentro de alguna noticia periodística sobre delincuencia juvenil o, por el contrario, sobre algo positivo a destacar de su gente y su cultura. Pero al margen de esto, se recomienda la lectura de este texto, pues es todo un logro explicar

la experiencia de vida de hombres y mujeres de Canto Chico. ¿Cuántos Cantos Chico existirán por toda Lima que aún hace falta explorar? Este es el verdadero significado historiográfico del libro: permite realzar las investigaciones de los olvidados por esa “gran historia” a la que solo le interesa los “grandes hechos” y deja de lado la vida de zonas alejadas y en la periferia del centro del poder. Como lo señala Julio Abanto en el prólogo del texto en análisis (p. 7), este trabajo acompaña a otros previos sobre algunos poblados como los de Saturnino Aponte (*Huanta y el reto de Lima*, 2001); Jorge Bendezú (*La real historia de Canto Grande*, SJL, 2006); Roberto Revoredo (*El pueblito: un débil corazón que late en San Juan de Lurigancho*, 2006); y Elías Estrella (*Toma de tierra y fundación del asentamiento humano Cruz de Motupe*, 2008). Por ello, este libro se posiciona dentro del grupo de las pequeñas historias y representa el intento de actualizar el valor de estudiar el desarrollo histórico de los pueblos alejados del centro comercial de la ciudad capital.

En este sentido, esta obra no solo será interesante para el historiador profesional que quiera apreciar un sólido trabajo documental y una metodología relevante de fácil y riguroso manejo, sino también para todo aquel colectivo que quiera construir su identidad con el fin de plantear metas y ejecutar acciones para lograr el deseado progreso social.

Rafael Mora Ramírez
 Universidad Nacional Mayor de San
 Marcos, Perú

² Aníbal Quijano. 1980. *Dominación y cultura*. Lima: Mosca Azul, p. 63.

Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos por la revista:

1. Marjorie Marona, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.
2. Thiago Moreira, Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil.
3. Clara Rocío Rodríguez Pico, Universidad Nacional de Colombia.
4. Víctor Alarcón Olgún, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.
5. Felipe Hevia, CIESAS-Unidad Golfo, México.
6. María Teresa Villarreal Martínez, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
7. Olivia Perez, Universidade Federal do Piauí (UFPI), Brasil.
8. Marcela Torres Wong, FLACSO México.
9. Natalia Ceppi, Universidad Nacional de Rosario (UNR). CONICET, Argentina.
10. Bruno Vello, Departamento de Ciência Política – Universidade de São Paulo, Brasil.
11. Ernesto Isunza Vera, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CIESAS, México.
12. Carlos M. Rodrigues, FLACSO Ecuador.
13. David Recondo, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-CIESAS, México.
14. Daniel Jurado, FLACSO Ecuador.
15. Sofía Cordero Ponce, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
16. Edgar Zamora, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Internacional SEK-UISEK, Ecuador.
17. Taymi Milán Paradela, FLACSO Ecuador.
18. Adrián Acosta Silva, Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara, México.
19. Alejandro Hernández, FLACSO, Ecuador.
20. Bruno Speck, Universidade de São Paulo, Brasil.
21. Cecília Olivieri, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), Brasil.
22. Juan Camilo Restrepo, FLACSO, Ecuador.
23. Yanina Welp, Center for Democracy Studies, Universidad de Zurich, Suiza.
24. Erick Rolando Torrico Villanueva, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
25. Iván Rodrigo Mendizabal, Universidad de Los Hemisferios, Ecuador.
26. Olivia Tena Guerrero, Universidad Nacional Autónoma de México.
27. Teresa Tornis, Universitat Autònoma Barcelona, España.
28. Fabio Roberto Zambrano Pantoja, Universidad Nacional de Colombia.
29. Rafael Domínguez Martín, Universidad de Cantabria, España.
30. Ana Luz Borrero Vega, Universidad de Cuenca, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Ecuador.
31. Jordi Gascón, Universidad de Barcelona, España.
32. María Mercedes Eguiguren, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Central del Ecuador.
33. Agustina Cepeda, Universidad Nacional de Mar del Plata. Departamento de Sociología. Centro de Estudios Sociales y Políticos (CESP), Facultad de Humanidades. Grupo de Estudios sobre Familia, Género y Subjetividades. Argentina.
34. María Soledad Lastra, IDAES/ UNSAM / CONICET, Argentina.
35. Guillermo Zapata, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Santiago de Compostela, España.
36. Luisa Fernanda Tovar, Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia.
37. Carlos Hernández Alcántara, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.

Política editorial

Íconos. Revista de Ciencias Sociales recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Dossier. Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

Temas. Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo del coordinador o coordinadora del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de las secciones restantes.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisoras o revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectoras y lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores e investigadoras que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los lectores y lectoras tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados o conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores y revisoras determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor o revisora cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre cuatro y seis meses.

Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las *Políticas editoriales* en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones de estilo.

Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Recepción: los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

Idiomas: *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

Formato del documento: deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginado, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas generales de edición

Siglas: la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas

- a) Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

_____. 1999b. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.

- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo de Chicago (Chicago Manual of Style, CMS)*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web www.revistaiconos.ec.



Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede México

Volumen 27 | Número 54
Julio - Diciembre 2019
ISSN: 2309-4982
DOI: 10.18504/pl2754-2019

CONTENIDO

Consulta la revista en línea en
<http://perfiles.flacso.edu.mx>



PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Sede México

ARTÍCULOS

- [LAS TRANSICIONES CUBANAS POS NOVENTA: ENTRE EXPERIENCIAS Y EXPECTATIVAS](#)
DIOSNARA ORTEGA GONZÁLEZ
- [NUEVOS CONSENSOS GLOBALES, PODER CORPORATIVO Y FORMACIÓN DE TRABAJADORES:
UN DEBATE SIEMPRE PRESENTE](#)
CLAUDIA ALICIA FIGARI
- [MILITANCIA Y ESTADO: CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS EN ORGANIZACIONES AFINES AL GOBIERNO EN
BRASIL \(2003-2016\) Y ARGENTINA \(2003-2015\)](#)
DOLORES ROCCA RIVAROLA
- [CAUSAS Y EFECTOS DEL PATRONAZGO EN MUNICIPIOS DE CHILE, 2008-2012](#)
PATRICIO DANIEL NAVIA, NICOLÁS MIMICA
- [DEPENDENCIA HISTÓRICA DE LOS CRITERIOS TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN EN ECUADOR](#)
DIEGO REYNOSO
- [LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LAS INICIATIVAS DE LOS GOBIERNOS EN MINORÍA
EN MÉXICO, 1997-2012](#)
CARLOS VÁZQUEZ FERREL
- [POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y SU MEDICIÓN: DEBATES Y PROPUESTA PARA SU
ABORDAJE EN EL CASO ARGENTINO](#)
MARIANA CALVENTO
- [LAS TICS Y LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES Y MEXICANOS](#)
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- [NUEVOS MODOS DE CONEXIÓN CON REDES GLOBALES DE INNOVACIÓN: EL CASO DE CHILE](#)
JOSÉ GUIMÓN • CHRISTIAN CANCINO • ASUNCIÓN LÓPEZ • JAIME MIRANDA
- [ESTUDIOS POSCOLONIALES Y LOS VAMPIROS DE BIRINCHAO: UNA MIRADA LATINOAMERICANA](#)
LUIS ALFONSO FAJARDO SÁNCHEZ
- [EXPOSICIÓN AL CRIMEN VIOLENTO Y CAMBIOS EN LOS ARREGLOS FAMILIARES DE NIÑOS EN MÉXICO](#)
DAVID RAMÍREZ • JULIETA PÉREZ-AMADOR
- [PREVALENCIA DE VIOLENCIA EN EL NOVIAZGO EN CHILE: UNA REVISIÓN](#)
MARUZZELLA PAOLA VALDIVIA PERALTA • MARÍA DE LAS MERCEDES PAÍNO PIÑEIRO
• EDUARDO FONSECA-PEDRERO • LUIS ANTONIO GONZÁLEZ BRAVO
- [LA POLÍTICA DE LA EFECTIVIDAD Y LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR](#)
MARGARITA MANOSALVAS
- [SATISFACTORES PARA EL DESARROLLO DE LA NIÑEZ EN CONTEXTOS RURAL-URBANOS](#)
DOUGLAS YOHEL ROMERO-VARELA • MARINA BEGOÑA MARTÍNEZ-GONZÁLEZ
- [FAMILIAS EN SANTIAGO DE CHILE: NUEVOS SIGNIFICADOS DE LAS PRÁCTICAS RELIGIOSAS](#)
HERMINIA GONZÁLEZ TORRALBO

RESEÑAS

- RICHARD GUNTHER, PAUL A. BECK, PEDRO MAGALHAES Y ALEJANDRO MORENO (EDS.) (2016), [VOTING IN OLD AND NEW DEMOCRACIES](#), NUEVA YORK: ROUTLEDGE, PP. 326.
Por ISAAC CISNEROS
- [CUANDO HACER POLÍTICA TE CUESTA LA VIDA. ESTRATEGIAS CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA](#). FLAVIA FREIDENBERG Y GABRIELA DEL VALLE PÉREZ (EDITORAS).
Por MARIANA CAMINOTTI
- JEFFREY ALEXANDER Y CARLO TOGNATO (EDS.). [THE CIVIL SPHERE IN LATIN AMERICA](#), CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2018
Por ALBERTO OLVERA



¿Retrocede la democracia?

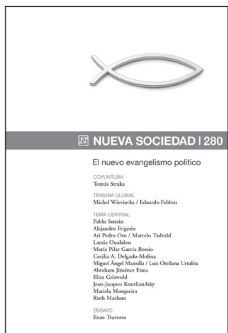
COYUNTURA: **Manuel Sutherland**. Venezuela: ¿por qué volvió a fracasar la oposición?

TRIBUNA GLOBAL: **Verónica Gago**. Cartografiar la contraofensiva: el espectro del feminismo.

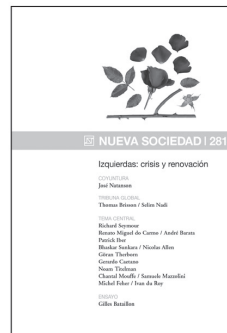
TEMA CENTRAL: **Andrés Malamud**. ¿Se está muriendo la democracia? **Adam Tooze**. La democracia y sus descontentos. **María Esperanza Casullo**. Líder, héroe y villano: los protagonistas del mito populista. **Jean-Fabien Spitz**. El capitalismo democrático:

¿el fin de una excepción histórica? **Andreas Schedler**. Solidaridad ciudadana en democracias violentas. **Yanina Welp**. El referéndum ha muerto, viva el referéndum. **María Victoria Murillo**. Democracia, intereses y estatus en América Latina. **Maristella Svampa**. Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. **Melis Gülboy Laebens**. Enemigos internos: democracia y amenazas de autocratización. **Daniel Zamora**. Cómo el neoliberalismo reinventó la democracia. Entrevista a Niklas Olsen.

ENSAYO: **Philippe Corcuff**. *Juego de tronos* o el devenir autoritario del «populismo de izquierda».



El nuevo evangelismo político



Izquierdas: crisis y renovación

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
El futuro como apocalipsis

ECUADOR DEBATE

Nº 106



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, Abril 2019

COYUNTURA

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista
A río revuelto, ganancia de varios pescadores
Conflictividad socio-política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero Febrero 2019

TEMA CENTRAL

Conflictos sociales y Consulta Previa, Libre e Informada
La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar
La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?
La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política Pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT
El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años Después del Convenio 169-OIT
Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

DEBATE AGRARIO-RURAL

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

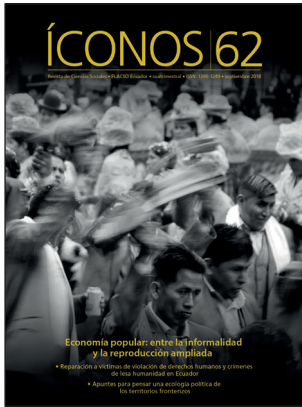
ANALISIS

Elecciones. Descentralización y autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano
Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales

RESEÑAS

Ciudad y Arquitectura
Says who? The struggle for authority in a market based society
50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas de los trabajadores mineros

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 51 – Ecuador: \$ 21
Ejemplar suelto: Exterior US \$ 17,00 – Ecuador: \$ 7,00
Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763
Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador



Íconos 62
septiembre-diciembre
2018

Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada

DOSSIER

Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada

Presentación del dossier *Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet*

Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina *María Inés Fernández Álvarez*

Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular *Luisa Fernanda Tovar*

Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos *Eliana Lijterman*

La configuración del trabajo en el siglo XXI: el mercado Eloy Salmón y los movimientos moleculares del capital *María Luisa López Guerrero*

Experiencias de mujeres en tianguis y mercados populares en Oaxaca *Nallely Guadalupe Tello Méndez*

¡Costureros carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas *Alioscia Castronovo*

DEBATE

El trabajo político desde una perspectiva cualitativa: aporte para el análisis de las subjetividades *Mauricio Bustamante Fajardo*

DIÁLOGO

La productividad de la contingencia en economías populares del sur global. Diálogo con AbdouMaliq Simone *Cristina Cielo*

ENSAYO VISUAL

Religión, fiesta y trabajo: características de la migración boliviana en São Paulo *Eduardo Schwartzberg Arteaga*

TEMAS

Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador *María Cristina Solís Chiriboga*

Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos *Martha Moncada Paredes*

RESEÑAS

Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo de Alberto Acosta y Ulrich Brand – *Héctor Rubén López Terán*

La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia de Patricio Moncayo – *Lautaro Ojeda Segovia*

Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s) de Jorge Daniel Vásquez – *José Alberto Flores Jácome*



Íconos 63
enero-abril
2019

Trabajo y nuevas configuraciones de clase en América Latina

DOSSIER

Configuraciones de clase, trabajo y capital en América Latina

Presentación del dossier *Magali Marega, Verónica Vogelmann y Sofía Vitali*

Proletarización y desposesión de trabajadores mixtecos: orígenes de la migración indígena a Nueva York

Rodolfo Hernández Corchado

Desarraigo sin proletarización en el agro paraguayo

Ramón Bruno Fogel Pedroso

Movilidades y cadenas de valor en una localidad nahua de

la Sierra Norte de Puebla, México *Eugenia D'Aubeterre Buznego y Leticia*

Rivermar Pérez

Cultivos flexibles y juventud rural trabajadora: de la caña de azúcar en Brasil al aceite de palma en Colombia

Robinson Piñeros Lizarazo

Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal

Mario Enrique Pineda Talavera

En clave de conflicto: dinámica de la industria regional y trabajo en Mendoza, Argentina

Eliana Celeste Canafoglia

ENSAYO VISUAL

Lo que queda *Cristina Vera Vega*

TEMAS

Diálogos interculturales sobre territorios ancestrales en la provincia de Buenos Aires, Argentina

Mirta Fabiana Millán, María Gabriela

Chaparro y Mercedes Mariano

Funcionamiento y gobernanza del Sistema Nacional de Salud del Ecuador

Adriano Molina Guzmán

La Operación Autolavado en el diario *Folha de S.Paulo*

Mércia Alves y Bernardo Geraldini

RESEÑAS

Mujeres y poder. Un manifiesto de Mary Beard – *Eduardo Torres Alonso*

El programa indigenista andino 1951-1973: las mujeres en

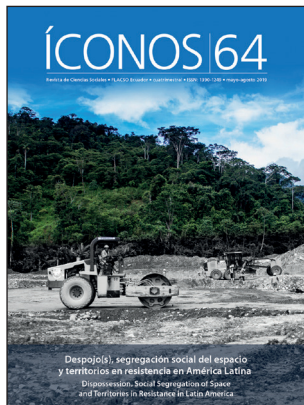
los ensambles del desarrollo de Mercedes Prieto, compiladora – *Carmen*

Soliz Urrutia

La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina.

Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo de Cristóbal Kay y Leandro

Vergara-Camus, compiladores – *Christian Rafael Orozco Suárez*



Íconos 64
mayo-agosto
2019

Despojo(s), segregación social del espacio y territorios en resistencia en América Latina

DOSSIER

01. Despojo(s), segregación social del espacio y territorios de resistencia en América Latina
Presentación del dossier *Ivette Vallejo, Giannina Zamora y William Sacher*
02. De los frentes de expansión a los grandes proyectos de desarrollo: emergencia en las comunidades de los sertões de Itacuruba *Poliana de Sousa Nascimento*
03. Turismo y acumulación de capital: una mirada a la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an *Alejandra Rojas Correa y Alejandro Palafox-Muñoz*
04. Mujeres *me'phaa*, resistencia y sentido del lugar ante los despojos del extractivismo y el narcotráfico *Erika Sebastián Aguilar*
05. Racismo ambiental: muerte lenta y despojo de territorio ancestral afroecuatoriano en Esmeraldas *María Moreno Parra*
06. Geografías violentadas y experiencias de reexistencia.
El caso de Buenaventura, Colombia, 2005-2015 *Jefferson Jaramillo Marín, Érika Parrado Pardo y Wooldy Edson Louidor*

TEMAS

07. Ser diferente en un mundo de semejanzas: ensayo sobre la dimensión simbólica de la vulnerabilidad *Ducange Médor Bertho*
08. Tercerización laboral en la siderurgia argentina: empresas de ex trabajadores en Acindar Villa Constitución y Siderar Ensenada *María Alejandra Esponda y Julia Strada*
09. "Disparen contra las olas": securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina *Alejandro Frenkel*
10. Políticas indigenistas en la Argentina kirchnerista *Sofía Soria*

ENSAYO VISUAL

Escribir las relaciones y el territorio *Luis Campos Medina y Víctor Suazo Pereda*

RESEÑAS

- El Taller Tzotzil 1985-2002. Un proyecto colaborativo de investigación y publicación en Los Altos de Chiapas – *Carolina Pecker Madeo*
Sistema mundial, intercambio desigual y renta de la tierra de Jaime Osorio – *Héctor Martínez Álvarez*
Para qué sirve la epistemología a un investigador y a un profesor de Pablo Guadarrama – *Ricardo Rizo Cruz*



DOSSIER

Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.

Presentación del dossier

Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle

Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.

El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018

César Augusto Camacho-Soliz

Innovación institucional para la rendición de cuentas:

el Sistema Nacional Anticorrupción en México

Alejandro Monsivais-Carrillo

Democratizando la revocatoria para alcaldes

en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:

el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012

José de Jesús Godínez-Terrones

Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas

y rendición de cuentas

Víctor Leonel Juan-Martínez

TEMAS

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán:

nuevas y antiguas clases trabajo en casa

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades:

paradigmas de la antropología de la naturaleza

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

Élites empresariales y proceso de democratización en Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

DÍÁLOGO

Teoría de la regulación en América Latina.

Un diálogo con Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea



FLACSO
ECUADOR